

ATTO DI AVVISO PER PUBBLICI PROCLAMI

IN OTTEMPERANZA ALL'ORDINANZA COLLEGIALE N. 2358/2026, PUBBLICATA IN DATA 20 APRILE 2026,

RESA DAL TAR LAZIO - ROMA, SEZ. III, NEL GIUDIZIO SUB R.G. N. 3225/2026

I sottoscritti Avv.ti Francesco Leone (C.F. LNEFNC80E28D976S – francescoleone@pec.it; fax 0917794561), Simona Fell (C.F. FLLSMN85R68G273D – simona.fell@pec.it; fax 0917794561), Rosy Floriana Barbata (C.F. BRBRYF87P65D423C; florianabarbata@pec.it; fax: n. 091 7722955) difensori della sig.ra **Clara Orlando** (C.F. RLNCLR07C64G273L), rappresentata e difesa, giusta procura rilasciata in calce al ricorso introduttivo ed elettivamente domiciliata presso il loro studio, sito in Roma, Lungotevere Marzio, n. 3, in base all'autorizzazione ex artt. 41, comma 4, e 49 c.p.a. di cui all'ordinanza collegiale n. 2358/2026, pubblicata in data 20 aprile 2026, resa dall'Ecc.mo TAR Lazio – Roma, Sez. III, nel giudizio R.G. n. 3225/2026;

AVVISANO CHE

- 1) l'Autorità giudiziaria innanzi al quale si procede è il TAR Lazio – Roma, Sez. III e il ricorso incardinato ha il seguente numero di R.g. 3225/2026;
- 2) il ricorso è stato dal presentato dalla ricorrente **Clara Orlando** contro il Ministero dell'Università e della Ricerca, l'Università degli Studi di Bari, l'Università degli Studi di Bologna, l'Università degli Studi di Camerino, l'Università degli Studi Link Campus University, l'Università degli Studi di Messina, l'Università degli Studi di Napoli Federico II, l'Università degli Studi di Padova, l'Università degli Studi di Palermo, l'Università degli Studi di Parma, l'Università degli Studi di Perugia, l'Università degli Studi di Pisa, l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, l'Università degli Studi di Sassari, l'Università degli Studi di Teramo, l'Università degli Studi di Torino, il Consorzio Universitario CINECA, il Ministero della Salute, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si precisa, altresì, che il ricorso è stato inoltre notificato al sig. Francesco Speranza e al sig. Parpauta Alexandru individuati come soggetti potenzialmente controinteressati a resistervi poiché entrambi collocate utilmente in graduatoria del corso di laurea in Medicina Veterinaria in esito alla procedura selettiva a.a. 2025/2026;
- 3) in ottemperanza alle disposizioni previste dal TAR Lazio – Roma con l'ordinanza collegiale n. 2358/2026 si riporta di seguito il ricorso introduttivo nella sua versione integrale:

Roma - Lungotevere Marzio n.3 – 00186 - **Palermo** - Via della Libertà n. 62 - 90143

Tel.: 0917794561 - Fax: 0917722955

www.avvocatoleone.com – info@leonefell.com

P.IVA 06722380828

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO – ROMA

RICORSO

Nell'interesse della sig.ra **Clara Orlando**, nata a Palermo (PA) il 24 febbraio 2007, (C.F. RLNCLR07C64G273L) ed ivi residente in via Tommaso Natale n. 93/A, rappresentata e difesa, giusta procura rilasciata in calce al presente atto, dagli Avv.ti Francesco Leone (C.F. LNEFNC80E28D976S; PEC francescoleone@pec.it; tel. 0917794561, fax 091 7722955), Simona Fell (C.F. FLLSMN85R68G273D; PEC simona.fell@pec.it; tel. 0917794561, fax 091 7722955) e Rosy Floriana Barbata (C.F. BRBRYF87P65D423C; PEC florianabarbata@pec.it; tel. 0917794561, fax 091 7722955) ed elettivamente domiciliata presso il loro studio, in Roma, Lungotevere Marzio n. 3 e con domicilio digitale eletto come da PEC da Registri di Giustizia, i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni e gli avvisi di cancelleria ai seguenti indirizzi di PEC: francescoleone@pec.it; simona.fell@pec.it; florianabarbata@pec.it;

CONTRO

- **il Ministero dell'Università e della Ricerca**, in persona del Ministro pro tempore;
- **il Consorzio Universitario CINECA**, in persona del legale rappresentante pro tempore;
- **il Ministero della Salute**, in persona del Ministro pro tempore;
- **la Presidenza del Consiglio dei Ministri**, in persona del Ministro pro tempore;
- **Università degli Studi di Bari**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Bologna – Alma Mater Studiorum**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Camerino**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi Link Campus** in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Messina**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Milano**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Napoli “Federico II”**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Padova**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Palermo**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Parma**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Perugia**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Pisa**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;
- **Università degli Studi di Sassari**, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;

Roma - Lungotevere Marzio n.3 – 00186 - **Palermo** - Via della Libertà n. 62 - 90143

Tel.: 0917794561 - Fax: 0917722955

www.avvocatoleone.com – info@leonefell.com

P.IVA 06722380828

- *Università degli Studi di Teramo, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;*
- *Università degli Studi di Torino, in persona del Rettore e legale rappresentante pro tempore;*

E NEI CONFRONTI

- *del sig. **Speranza Francesco** (SPRFNC06E20H931I) nato il 20.05.2006 a San Giuseppe Vesuviano (Napoli) e residente in Via 25 Aprile n. 52 Poggiomarino (Napoli) collocato in graduatoria nella posizione n. 1210 con un punteggio pari a 118,90;*
- *dei soggetti, potenziali controinteressati, che verranno individuati all'esito dell'accesso agli atti inoltrata alle Amministrazioni resistenti al fine di ottenere ai fini della notifica le generalità (luogo e data di nascita, indirizzo di residenza) non presenti nella graduatoria nominativa pubblicata definitivamente in data 28 gennaio 2026;*

PER L'ANNULLAMENTO,

PREVIA CONCESSIONE DI IDONEE MISURE CAUTELARI

- *della graduatoria unica nazionale del concorso per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina Veterinaria per l'anno accademico 2025/2026 pubblicata, nell'area riservata agli studenti del portale University, il giorno 8 gennaio 2026, nella quale parte ricorrente è risultata non ammessa al corso di Laurea in questione;*
- *della graduatoria unica nazionale del concorso per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina Veterinaria per l'anno accademico 2025/2026 pubblicata, nell'area riservata agli studenti del portale University, il giorno 21 gennaio 2026, nella quale parte ricorrente è risultata non ammessa al corso di Laurea in questione;*
- *della graduatoria unica nazionale del concorso per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina Veterinaria per l'anno accademico 2025/2026 pubblicata, nell'area riservata agli studenti del portale University, il giorno 28 gennaio 2026, nella quale parte ricorrente è risultata non ammessa al corso di Laurea in questione;*
- *del Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 1115 del 22 dicembre 2025, con i relativi Allegati, pubblicato sul sito istituzionale del MUR il successivo 23 dicembre 2025, nella parte in cui risulta lesivo degli interessi dell'odierna parte ricorrente;*
- *del Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 418 del 30 maggio 2025, con i relativi Allegati nn. 1 e 2, pubblicato sul sito istituzionale del MUR in pari data, 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", nella parte in cui risulta lesivo degli interessi dell'odierna parte ricorrente;*
- *dell'Allegato n. 2 del Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 418 del 30 maggio 2025 nella parte in cui non ha previsto l'adozione di tutte le cautele idonee ad assicurare la par condicio e il principio dell'anonimato (schermatura delle aule e/o utilizzo dei metal detector al loro ingresso);*

- del Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025 recante la “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” nella parte in cui risulta lesivo degli interessi dell'odierna parte ricorrente;
- del Bando di concorso dell'Università degli studi di Palermo DR. n. 6997/2025 di iscrizione del semestre filtro nella parte in cui non ha previsto l'adozione di tutte le cautele idonee ad assicurare la par condicio (schermatura delle aule e/o utilizzo dei metal detector al loro ingresso);
- del Decreto Ministeriale n. 600 del 7 agosto 2025 recante la “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 dei relativi allegati, nella parte in cui risulta lesivo degli interessi dell'odierna parte ricorrente;
- dell'Avviso pubblicato sul sito istituzionale del Ministero dell'Università e della Ricerca, con il quale sono state comunicate le date di svolgimento delle prove di ammissione relative ai corsi di laurea magistrale ad accesso programmato nazionale per l'anno accademico 2025/2026 di cui è causa;
- dell'atto recante la rilevazione relativa al fabbisogno professionale per il Servizio Sanitario Nazionale di professionisti sanitari per l'anno accademico 2025/2026 che il Ministero della Salute ha effettuato ai sensi dell'art.6-ter, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502;
- ove occorra, dell'Accordo sancito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 30 luglio 2025, Rep. atti n. 125/CSR in merito alla “Determinazione del fabbisogno, per l'anno accademico 2025-2026, dei laureati magistrali a ciclo unico, dei laureati delle professioni sanitarie e dei laureati magistrali delle professioni sanitarie, nonché dei laureati magistrali farmacista, biologo, chimico, fisico, psicologo, a norma dell'articolo 6-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche” e le allegate Tabelle, in particolare le stime riportate nella Tabella 1, recante il “fabbisogno formativo per l'anno accademico 2025/2026” di medici chirurghi e medici odontoiatri e di medici veterinari;
- della prova di ammissione consistente nel questionario delle domande somministrate ai candidati;
- degli atti con i quali è stata costituita la Commissione scientifica incaricata della formulazione dei quesiti per le prove di ammissione ai corsi di laurea ad accesso programmato nazionale per l'anno accademico 2025/2026;
- degli atti con i quali è stata nominata la Commissione scientifica incaricata della validazione dei quesiti per le prove di ammissione ai corsi di laurea ad accesso programmato nazionale per l'anno accademico 2025/2026 e dei verbali di correzione e validazione dei quesiti nella parte in cui ledono la posizione dell'odierna parte ricorrente;

- dei verbali delle Commissioni di concorso e delle Sottocommissioni d'aula dell'Università presso la quale parte ricorrente ha espletato la prova di concorso;
- dei verbali di ritiro delle scatole sigillate per gli esami e le schede anagrafiche;
- dei verbali di correzione redatti dal CINECA
- dei verbali di correzione delle Commissioni Universitarie nella parte in cui sono lesivi dell'interesse di parte ricorrente;
- per quanto di ragione, di tutti i verbali che hanno interessato la procedura in esame e lesivi dell'interesse di parte ricorrente;
- di ogni altro atto presupposto e/o consequenziale anche potenzialmente lesivo degli interessi dell'odierna parte ricorrente.

E PER L'ACCERTAMENTO E LA CONDANNA EX ART. 30 C.P.A.

DELL'AMMINISTRAZIONE INTIMATA

- all'adozione di relativo provvedimento di ammissione al corso di Laurea per cui è causa (Medicina Veterinaria) e di ogni altra misura ritenuta opportuna da Codesto Ecc.mo TAR;

PREMESSA

Il presente giudizio ha ad oggetto la nuova modalità di ammissione ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina Veterinaria per l'a.a. 2025/2026, disciplinata dal D.M. n. 418/2025, fondata sulla libera iscrizione al primo semestre (cd. "semestre filtro") e sull'ammissione al secondo semestre subordinata al conseguimento di tutti i CFU previsti e alla collocazione in posizione utile nella graduatoria nazionale di merito.

La riforma trae origine dalla legge delega 14 marzo 2025, n. 26, con cui il Parlamento ha demandato al Governo la revisione delle modalità di accesso ai corsi di Medicina, Odontoiatria e Veterinaria, in attuazione degli artt. 32 e 34 Cost. Tra i principi direttivi figurano: la libera iscrizione al primo semestre; l'individuazione di discipline qualificanti comuni con programmi uniformi e coordinati; la previsione di standard valutativi omogenei su base nazionale; la subordinazione dell'accesso al secondo semestre al conseguimento di tutti i CFU e alla formazione di una graduatoria unica nazionale.

In attuazione della delega è stato adottato il d.lgs. n. 71/2025 e, successivamente, il D.M. n. 418/2025, che ha disciplinato nel dettaglio il funzionamento del semestre filtro. Quest'ultimo prevede l'insegnamento delle materie di chimica e propedeutica biochimica, fisica e biologia, sulla base di syllabus nazionali predisposti da Commissioni nominate dal MUR, e lo svolgimento, al termine del semestre, di tre prove da sostenersi nella medesima giornata, ciascuna composta da 31 quesiti da risolvere in 45 minuti. L'ammissione al secondo semestre è subordinata al conseguimento di tutti i CFU e alla posizione utile nella graduatoria nazionale.

La procedura così delineata integra una tipica ipotesi di corso-concorso: a una fase formativa iniziale segue una fase valutativa comparativa finalizzata all'accesso a un numero programmato di posti mediante graduatoria nazionale.

È dirimente chiarire che il semestre filtro non costituisce immatricolazione al corso di laurea. Il d.lgs. n. 71/2025 distingue espressamente tra “iscrizione” al semestre filtro e “immatricolazione” al secondo semestre, subordinata al superamento della selezione e alla collocazione in graduatoria.

La stessa struttura normativa della riforma conferma tale impostazione:

- (i) l'accesso al secondo semestre è subordinato a una graduatoria nazionale;*
- (ii) i criteri di valutazione sono uniformi su base centrale;*
- (iii) le prove sono standardizzate e calendarizzate a livello ministeriale;*
- (iv) l'assegnazione delle sedi avviene secondo ordine di merito.*

Il primo semestre rappresenta dunque una fase procedimentale strumentale alla selezione, non un ordinario segmento di carriera universitaria.

Ne consegue che alla procedura in esame si applicano i principi propri delle selezioni pubbliche: par condicio, trasparenza, garanzia di anonimato, uniformità delle condizioni di svolgimento, autovincolo e immodificabilità delle regole.

Senonché, la concreta attuazione del sistema ha evidenziato gravi criticità. Gli esiti delle prove del 20 novembre e del 10 dicembre 2025 hanno fatto registrare un numero di candidati idonei ampiamente inferiore ai posti disponibili, dimostrando l'inadeguatezza dell'impianto selettivo rispetto agli obiettivi dichiarati.

La stessa Amministrazione, con D.M. n. 1115 del 23 dicembre 2025, è intervenuta a selezione sostanzialmente conclusa, ammettendo al secondo semestre anche candidati che non avevano conseguito la sufficienza in tutte e tre le materie, al dichiarato fine di assicurare la copertura dei posti disponibili. Tale intervento ha inciso retroattivamente sulle regole della procedura, alterandone l'assetto originario e confermandone ex post l'inidoneità.

Con il presente ricorso si intendono, pertanto, censurare:

- (i) l'illegittimità del D.M. 1115 del 23 dicembre 2025 per violazione della legge delega del 14 marzo 2025, n. 26, e del d.lgs. del 15 maggio 2025, n. 71, nonché per violazione dei fondamentali principi in tema di selezioni pubbliche, tra cui, in particolare e tra l'altro, quello di immodificabilità del bando di concorso e dell'autovincolo;*
- (ii) la violazione del principio dell'anonimato, verificatasi sia nelle fasi di svolgimento della prova sia nella fase di correzione delle stesse, inficiando in toto la procedura;*

(iii) la violazione del principio di trasparenza, non esistendo alcun verbale relativa alla fase di correzione delle prove dei candidati;

(iv) l'illegittimità del semestre filtro nella parte in cui l'Amministrazione ha imposto ai candidati di affrontare una prova di selezione oggettivamente sproporzionata;

(v) la difformità didattica esistente tra Ateneo e Ateneo, che, da un lato, ha impedito agli studenti di prendere parte alla prova alle medesime condizioni di preparazione e, dall'altro lato, ha reso il semestre filtro del tutto incompatibile con il modello della graduatoria unica nazionale;

(vi) l'illegittimità esclusione dall'ambito di applicazione della riforma in contestazione delle Università private e dei corsi erogati in lingua inglese (IMAT);

Tali questioni, a cui saranno naturalmente dedicati specifici motivi di ricorso, ledono fortemente la posizione dei ricorrenti.

Parte ricorrente ha preso parte unicamente alla prima sessione di esame e, dopo aver affrontato prove molto impegnative in un tempo assai ridotto, non hanno conseguito la sufficienza nelle tre materie di esame.

Su tale esito ha, tuttavia, inciso in modo determinante la circostanza che parte ricorrente, facendo affidamento sulle disposizioni della lex specialis e sulla conseguente necessità di conseguire tre sufficienze ai fini dell'ammissione al secondo semestre, ha orientato la propria preparazione e la propria performance verso il gravoso obiettivo di ottenere la sufficienza contemporaneamente in tutte e tre le prove.

Viceversa, se fosse stata informata fin dall'inizio che l'inserimento nella graduatoria di merito sarebbe stato garantito anche a chi avesse conseguito la sufficienza in una sola materia, parte ricorrente avrebbe concentrato il suo studio su uno o, al più, due insegnamenti con risultati certamente diversi.

FATTO

1. - Come anticipato, con il D.M. n. 418/2025, il MUR ha dettato le modalità di funzionamento del semestre filtro, ossia della nuova modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina Veterinaria per l'a.a. 2025/2026.

Con il successivo D.M. n. 600/2025, è stato determinato il numero di posti disponibili per le immatricolazioni ai corsi di laurea di cui si discute.

In particolare, sono stati messi a bando per l'accesso al corso di laurea in Medicina Veterinaria per gli studenti UE n. 1.252 posti (cfr. D.M. n. 600/2025).

2. - Parte ricorrente, secondo quanto previsto dall'art. 2 del D.M. 418 cit., si è iscritta al semestre filtro del corso di laurea in Medicina Veterinaria presso l'Ateneo di Palermo.

3. – Per effetto dell'iscrizione al semestre filtro, parte ricorrente ha preso parte alle relative attività formative, le

quali, in virtù di quanto previsto dall'art. 4 del D.M. 418 cit., ha avuto ad oggetto gli insegnamenti di Chimica e propedeutica biochimica, Fisica e Biologia.

4. – *Terminate le attività didattiche, parte ricorrente ha preso parte al **primo appello** delle prove d'esame afferenti ai tre insegnamenti impartiti, tenutosi il 20 novembre scorso, **affrontando ben tre esami nel medesimo giorno, in un tempo assai ridotto**. In particolare il questionario, per ciascuna prova di esame, era composto da 31 domande (di cui 15 a risposta multipla e 16 a risposta con modalità a completamento) e da ultimare in un tempo pari a 45 minuti.*

5. – *Senonché, lo svolgimento di dette prove si è rivelato inficiato da macroscopiche e insanabili irregolarità. In primo luogo, la formazione impartita dagli Atenei si è dimostrata parziale, lacunosa e disomogenea sul territorio nazionale, non coprendo la totalità degli argomenti previsti dai vastissimi programmi ministeriali (c.d. syllabus), sui quali vertevano però i quesiti d'esame. In secondo luogo, e con ancor più grave pregiudizio per la par condicio tra i candidati, l'Amministrazione ha omesso di predisporre qualsivoglia misura di sicurezza idonea a prevenire l'utilizzo di dispositivi elettronici (quali smartphone o smartwatch), quali la schermatura delle aule o l'impiego di metal detector. Tale omissione ha consentito l'illecita diffusione dei quesiti in tempo reale, alterando irrimediabilmente la regolarità della competizione, come peraltro tempestivamente segnalato dalla scrivente difesa con formale diffida rimasta priva di riscontro.*

6. – *Il successivo 3 dicembre 2025 sono stati pubblicati nell'area riservata del portale University gli esiti del suddetto primo appello del semestre filtro e dall'esame degli stessi parte ricorrente ha constatato di non aver ottenuto la sufficienza nelle tre prove di esame.*

7. – *A fronte di tale esito, scoraggiata dal risultato fortemente deludente parte ricorrente non ha partecipato alla seconda sessione d'esame. Tale decisione, in effetti, è dipesa proprio dal meccanismo di funzionamento del semestre filtro, così come disciplinato dalla legge delega n. 26/2025 e dal decreto legislativo n. 71/2025 nonché dal D.M. 418/2025, in base ai quali l'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea per cui è causa è subordinata al conseguimento della sufficienza in tutti gli esami di profitto del semestre filtro e alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale.*

A fronte di ciò e dell'immutabilità della lex specialis, parte ricorrente quindi non ha confermato la sua partecipazione alla suddetta seconda prova del 10 dicembre 2025, non ritenendo possibile recuperare tutte e tre le insufficienze nel breve arco temporale che separava il primo dal secondo appello.

8. – *Senonché, l'Amministrazione, nel tentativo di far fronte all'evidente insuccesso del semestre filtro, ha in via postuma modificato la lex specialis di concorso, alterando completamente i requisiti previsti dal legislatore per l'inserimento nella graduatoria di merito.*

*Come anticipato in premessa, infatti, con il D.M. 1115 del 23 dicembre 2025 il MUR ha deciso di ammettere in graduatoria anche quegli studenti che **non avevano conseguito la sufficienza in tutte e tre le materie**, subordinando la loro immatricolazione al corso di laurea ambito al conseguimento dei CFU non ottenuti in esito ai due appelli di esame del semestre filtro.*

*Ebbene, una simile modifica del bando, oltre a essere (come si dirà immediatamente) illegittima, ha sicuramente penalizzato coloro che, come l'odierna parte ricorrente, non hanno partecipato al secondo appello, facendo affidamento sulla *lex specialis* e sulla conseguente necessità di ottenere tre sufficienze ai fini dell'ammissione al secondo semestre.*

9. – *Lo scorso 8 gennaio è stata pubblicata la prima graduatoria di merito nazionale e parte ricorrente non è stata ricompresa nella stessa, non avendo conseguito la sufficienza nelle tre prove di esame. È poi stato previsto un solo scorrimento di detta graduatoria e in data 28 gennaio è stata pubblicata la graduatoria definitiva, che - come si dirà più avanti - è stata chiusa in presenza di posti ancora disponibili in quanto rimasti vacanti.*

10. – *Premesso tutto quanto precede, la mancata ammissione di parte ricorrente al corso di laurea ambito e gli ulteriori provvedimenti impugnati sono palesemente illegittimi e se ne chiede, pertanto, l'annullamento alla luce dei seguenti motivi di*

DIRITTO

Premessa.

I vizi di cui si discute e che saranno denunciati nei motivi che seguono sono di portata e gravità tali da giustificare la necessità, in via di principio, di annullare l'intera selezione, disponendo la ripetizione della prova. Sul punto, peraltro, vanno richiamate le considerazioni già svolte in passato da codesto Ecc.mo Giudice amministrativo in relazione proprio al test di accesso alle facoltà di Medicina Veterinaria, ossia che, anche in presenza di vizi come quelli di cui si discute, è possibile soddisfare il bene della vita al quale il ricorrente aspira mediante la sua ammissione in sovrannumero al corso di laurea ambito, evitando in questo modo di travolgere la posizione di soggetti utilmente collocati in graduatoria, con grave "vulnus" del principio di affidamento e di certezza degli atti dell'Amministrazione.

1. – ***Illegittimità del d.m. 1115/2025 per violazione della legge delega n. 26/2025; violazione del d.lgs. n. 71/2025. Violazione degli artt. 3 e 34 Cost. Eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, irragionevolezza, illogicità e arbitrarietà dell'azione amministrativa.***

Come anticipato in narrativa, dagli esiti delle due prove di esame previste per il 20 novembre e il 10 dicembre 2025 è emerso che la riforma del semestre filtro è stata un vero e proprio insuccesso.

Nel dettaglio, il tasso degli studenti che sono riusciti a conseguire la sufficienza in tutte e tre le prove di esame è

stato bassissimo: a fronte di oltre 1200 posti da assegnare, soltanto 333 candidati hanno conseguito tutti i CFU previsti per gli esami di profitto del primo semestre secondo le regole stabilite dal Legislatore.

Stando così le cose, vi sarebbe stato un totale di oltre 900 posti vacanti, con tutto ciò che ne consegue in termini di violazione del diritto allo studio e del diritto alla salute di cui agli artt. 32 e 34 Cost.

Nel tentativo di far fronte a tale disastrosa situazione, il MUR, al dichiarato fine di “assicurare la copertura di tutti i posti disponibili”, ha adottato il D.M. 1115/2025, col quale è stata prevista l’ammissione nella graduatoria di merito anche di quegli studenti che non hanno ottenuto la sufficienza in tutti e tre gli esami del semestre filtro.

Segnatamente, così come si evince dall’art. 1 del suddetto D.M. 1115, la graduatoria di merito della selezione per cui è causa è stata suddivisa in nove sezioni: (i) le prime quattro sezioni ricomprendono gli studenti che hanno conseguito tre voti pari o superiori a 18/30, differenziandosi esclusivamente in base al numero di voti rifiutati al primo appello; (ii) le sezioni 5 e 6 riguardano gli studenti che hanno conseguito solo due voti pari o superiori a 18/30; (iii) le sezioni 7 – 9 riguardano, invece, gli studenti che hanno conseguito una o due sufficienze.

Con specifico riferimento agli studenti con una o più insufficienze che risultano collocati in posizione utile in graduatoria, i successivi artt. 2 e 3 del D.M. in esame hanno previsto che essi sono iscritti nelle sedi di assegnazione e si immatricolano nelle stesse a condizione del conseguimento dei CFU non ottenuti all’esito dei due appelli di esame, in tempo utile per l’immatricolazione al secondo semestre, attraverso “corsi di recupero” ed esami “OFA” (obblighi formativi aggiuntivi) di cui al D.M. 270/2004.

I suddetti studenti, pertanto, ai sensi dell’art. 4 del provvedimento in esame, devono recuperare i CFU non conseguiti durante il semestre filtro sulla base di prove, non inferiori a due per insegnamento, volte alla verifica dell’apprendimento degli obiettivi formativi fissati nei s.d. syllabus e organizzate dagli Atenei nell’esercizio dell’autonomia universitaria, sulla

Le previsioni del D.M. 1115/2025, tuttavia, sono manifestamente illegittime, atteso che violano apertamente non solo quanto previsto nella legge delega n. 26/2025 e nel d.lgs. 71/2025, ma anche i fondamentali principi in tema di selezioni pubbliche.

1.1. – La legge delega, infatti, all’art. 2, comma 2, lett. d), fissa un criterio direttivo vincolante, ossia quello di “prevedere che l’ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea magistrale di cui al comma 1 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”.

Analogha disposizione si rinviene nel d.lgs. n. 71/2025, il quale all’art. 6, comma 1, stabilisce espressamente che l’ammissione al secondo semestre “è subordinata al conseguimento di tutti i CFU stabiliti per gli esami di

profitto del semestre filtro e alla collocazione in posizione utile nella graduatoria di merito nazionale, redatta dal Ministero sulla base del punteggio conseguito negli esami di profitto del semestre filtro”.

Dalla piana lettura delle norme in esame si trae, in maniera inequivocabile, che il requisito essenziale per ottenere l'ammissione al secondo semestre è quello di aver superato con profitto tutte e tre le prove d'esame al termine del semestre filtro, non essendo prevista, neanche astrattamente, la possibilità di un recupero postumo dei crediti non ottenuti durante le prove del semestre filtro.

Che quella suesposta sia l'unica portata delle richiamate disposizioni normative, inoltre, è confermato anche dall'art. 2, comma 2, lett. e) della legge delega (riproposto nell'art. 6, commi 3 e 4, del d.lgs. 71/2025). Tale criterio direttivo, nel disciplinare la mancata ammissione al secondo semestre, impone al Governo di garantire, nel caso di mancata ammissione al secondo semestre del corso di laurea ambito, il riconoscimento dei CFU conseguiti dagli studenti negli esami di profitto del semestre filtro, ai fini del proseguimento nel corso di studio affine, “solo qualora siano stati conseguiti tutti i CFU stabiliti per gli esami di profitto del primo semestre”.

Anche in tal caso la formulazione della norma è inequivoca nel subordinare qualsiasi effetto favorevole derivante dal semestre filtro, ivi incluso il riconoscimento dei CFU in altri percorsi universitari, al previo conseguimento integrale dei crediti ivi previsti.

Se, quindi, l'integrale conseguimento dei CFU del semestre filtro è condizione essenziale per il riconoscimento degli stessi nel corso di studio affine, è evidente che tale requisito deve necessariamente valere anche con riferimento all'ammissione al secondo semestre del corso di laurea in Medicina Veterinaria.

A ragionare diversamente, infatti, si perverrebbe all'assurda conclusione per cui lo studente che non ha superato tutti gli esami del semestre filtro non potrebbe vedersi riconosciuti i CFU ai fini dell'iscrizione a un corso di laurea affine, ma potrebbe, ciononostante, essere ammesso al secondo semestre del corso di laurea in Medicina Veterinaria. Il che non può di certo ammettersi.

Del resto, laddove il legislatore avesse voluto concedere agli studenti con una o più insufficienze la possibilità di essere ammessi comunque in graduatoria, subordinando l'iscrizione al corso di laurea ambito al recupero dei CFU mancanti, lo avrebbe previsto espressamente. Nulla di tutto ciò, invece, si rinviene nella legge delega.

Posto, quindi, che la normativa primaria non ha mai inteso concedere agli studenti con una o più insufficienze la possibilità di essere ammessi nella graduatoria di merito, una simile facoltà non avrebbe mai potuto essere concessa dall'Amministrazione, con conseguente illegittimità del D.M. n. 1115/2025.

Con tale provvedimento, infatti, l'Amministrazione ha consentito l'ammissione in graduatoria anche di coloro che non hanno superato tutti gli esami, stravolgendo così l'intero impianto della riforma e modificando radicalmente le regole di concorso cristallizzate nel bando di cui al D.M. 418/2025.

Tale modus procedendi ha chiaramente penalizzato la posizione dell'odierna parte ricorrente

La stessa, infatti, ha affrontato il semestre filtro nella (più che legittima) convinzione che vigesse il sistema delineato dalla legge delega, dal decreto legislativo e dal D.M. 418/2025 e, quindi, che per accedere al secondo semestre del corso di laurea ambito era necessario ottenere la sufficienza in tutte e tre le prove di esame. In virtù di ciò, egli non ha preso parte al secondo appello del 10 dicembre, poiché, avendo conseguito tre insufficienze nell'ambito della prima prova del 20 novembre, ha ritenuto improbabile recuperare le stesse in tale breve arco temporale.

È evidente, tuttavia, che se parte ricorrente avesse saputo ex ante che sarebbero stati inseriti nella graduatoria di merito anche coloro che avevano conseguito una o più insufficienze nelle prove di esame, avrebbe mutato la sua strategia di azione e avrebbe preso parte al secondo appello del 10 dicembre, ben potendo la stessa, in base al nuovo illegittimo sistema ideato dal MUR, recuperare anche solo una delle due insufficienze conseguite ed essere comunque inserito nella graduatoria di merito.

D'altro canto, la stessa Amministrazione, in fase di attuazione della riforma, ha dimostrato di essere consapevole del fatto che l'aver ottenuto la sufficienza in tutte le tre prove di esame del semestre filtro costituisce il presupposto necessario per la prosecuzione degli studi nel corso di laurea ambito.

*L'art. 7, comma 1, del D.M. 418/2025, infatti, ha previsto chiaramente che **“solo gli studenti che hanno ottenuto in ciascun esame un punteggio non inferiore a diciotto su trenta (18/30) accedono alla graduatoria di merito ai fini della prosecuzione degli studi”**.*

La modifica arbitrariamente attuata dall'Amministrazione, del resto, non può essere giustificata neanche sulla base del fatto che il D.M. n. 1115/2025 è stato adottato dal MUR con l'esplicita finalità di assicurare la copertura integrale di tutti i posti disponibili.

Anche a voler ritenere, infatti, che tale obiettivo sia stato effettivamente perseguito dall'Amministrazione, esso non è comunque idoneo a giustificare – né potrebbe mai farlo – la violazione di disposizioni di rango primario, a cui il decreto ministeriale, in quanto fonte secondaria, è gerarchicamente subordinato ed è tenuto a conformarsi, senza possibilità di deroga.

Esigenze organizzative o di carattere pratico, seppur meritevoli, non possono di certo legittimare l'adozione di atti amministrativi contra legem né, tantomeno, consentire la violazione dei criteri direttivi fissati dal legislatore delegante.

*Peraltro, la stessa finalità della “integrale copertura dei posti disponibili”, invocata dal MUR a fondamento del D.M. 1115 impugnato, **risulta smentita e contraddetta dalle previsioni contenute nel decreto stesso.***

Ci si riferisce, in particolare, ai punti 13 e 15 dell'Allegato 1, i quali stabiliscono, rispettivamente, che “la

*graduatoria afferente a ciascun corso di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria, e medicina veterinaria è pubblicata nel sito riservato in data 28 gennaio 2026” e che **“gli eventuali posti residui alla data del 28 gennaio 2026 sono utilizzati dalle università per le istanze di cambio di sede per gravi motivi e per le iscrizioni ad anni successivi al primo”**.*

Per effetto di tali disposizioni, pertanto, alla chiusura della graduatoria non è previsto alcun ulteriore scorrimento, con la conseguenza che i posti eventualmente rimasti vacanti non vengono redistribuiti in favore dei candidati utilmente collocati nella stessa, essendo essi destinati a finalità del tutto diverse e ulteriori rispetto all’accesso al secondo semestre.

Un simile meccanismo, allora, impedisce in radice il pieno utilizzo del contingente messo a bando, vanificando proprio quell’obiettivo di saturazione dei posti che il MUR ha dichiarato di voler perseguire con l’adozione del D.M. 1115 in contestazione.

Sotto tale profilo, quindi, il provvedimento impugnato è illegittimo anche per contraddittorietà e per manifesta illogicità, posto che l’Amministrazione, da un lato, giustifica la radicale modifica dei criteri di ammissione al secondo semestre con l’esigenza di coprire tutti i posti disponibili e, dall’altro, adotta un sistema che, nella sua concreta articolazione, impedisce il conseguimento di tale risultato.

1.2. – *L’illegittimità dell’operato dell’Amministrazione, del resto, non vorrebbe meno neanche nella denegata ipotesi in cui dovesse ritenersi che la modifica apportata al sistema del semestre filtro con il D.M. 1115 cit. sia in linea con i principi fissati nella legge delega.*

*Con l’adozione del suddetto decreto, infatti, l’Amministrazione **ha modificato radicalmente le regole di concorso cristallizzate nel bando di cui al D.M. 418/2025** e lo ha fatto **a procedura conclusa**, con conseguente violazione dei principi di autovincolo, di affidamento, del favor participationis e di parità di trattamento tra i concorrenti.*

Secondo il consolidato indirizzo giurisprudenziale formatosi in materia di contratti pubblici, i cui principi devono ritenersi senz’altro validi anche nell’ambito di procedure come quella di specie, infatti, “il bando di gara e, più in generale, la lex specialis devono essere interpretati in termini strettamente letterali, con la conseguenza che le regole ivi contenute vincolano l’operato dell’Amministrazione, la quale è obbligata all’applicazione di quanto ivi previsto senza alcun margine di discrezionalità. Ciò è imposto sia dalla necessità di osservare i principi dell’affidamento e di tutela della parità di trattamento, che sarebbero pregiudicati ove si consentisse nel corso del procedimento la modifica delle regole procedurali cristallizzate nella lex specialis medesima, sia del più generale principio che vieta la disapplicazione del bando, quale atto con cui l’amministrazione si è autovincolata. Si aggiunga a quest’ultimo specifico proposito che quando l’Amministrazione, nell’esercizio del proprio potere discrezionale decide di autovincolarsi, stabilendo come nella fattispecie regole che sono pure

chiare ed inequivocabili per esercitare una determinata potestà, è tenuta a conformarsi a tali prescrizioni, con la conseguenza che risultano illegittime le determinazioni assunte in violazione dell'autovincolo” (T.A.R. Lombardia Milano, Sez. V, 3 novembre 2025, n. 3531; nello stesso senso, ex multis, Cons. Stato, sez. V, 16 maggio 2025, n.4193; Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2021, n. 5970; Cons. Stato, sez. VI, 2.3.2021, n. 1788).

Nel caso di specie, tuttavia, l'Amministrazione ha agito in maniera diametralmente opposta, modificando del tutto le regole contenute nel bando di concorso, con grave pregiudizio della posizione dell'odierna ricorrente, il quale ha calibrato la propria performance facendo affidamento su tali disposizioni.

Come evidenziato nel paragrafo che precede, invero, parte ricorrente non ha preso parte al secondo appello del 10 dicembre, poiché, avendo conseguito tre insufficienze nell'ambito della prima prova del 20 novembre, ha ritenuto improbabile recuperare le stesse in tale breve arco temporale. Se parte ricorrente, tuttavia, avesse saputo che sarebbero stati inseriti nella graduatoria di merito anche coloro che avevano conseguito una o più insufficienze nelle prove di esame, avrebbe mutato la sua strategia di azione e avrebbe partecipato al secondo appello del 10 dicembre, ben potendo la stessa, in base al nuovo illegittimo sistema ideato dal MUR, recuperare anche solo una delle due insufficienze conseguite ed essere comunque inserito nella graduatoria di merito.

Di qui, l'illegittimità del D.M. 1115/2025 sotto tale profilo.

2. – Violazione del principio di anonimato delle prove di cui all'art. 14, comma 6 del d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487; violazione dell'art. 3 e 97 cost.; eccesso di potere per arbitrarietà ed irrazionalità dell'azione amministrativa. Violazione e falsa applicazione degli articoli 5, 16 e 18 del DM 418/25 allegato 2.

Com'è noto, il principio dell'anonimato deve trovare applicazione in tutte le procedure concorsuali, ed anche a quella in esame relativa all'accesso al corso di laurea in Medicina Veterinaria, in cui più concorrenti gareggiano al fine di ottenere il medesimo bene della vita.

Il rispetto del principio in parola, infatti, risponde all'esigenza di salvaguardare la **segretezza degli autori delle prove scritte fino a quando la correzione non sia stata ultimata**, così da garantire la parità di trattamento tra i candidati, che, a sua volta, postula una valutazione obiettiva dei loro elaborati.

La tutela di tale principio, pertanto, richiede che gli atti riferibili ai candidati, in particolare gli elaborati, non siano riconoscibili e oggettivamente attribuibili a ciascuno di essi, se non dopo l'avvenuta correzione degli stessi.

Nel corso degli anni la giurisprudenza amministrativa (infra multis CdS A.P. n. 26/2013) ha più volte dichiarato illegittimo il vecchio test di medicina veterinaria – e disposto l'immatricolazione in sovrannumero di parte ricorrente - per la presenza di codici identificativi “d'associazione”, facilmente leggibili da terzi, sulla scheda anagrafica e sul modulo delle risposte previsti nel kit concorsuale.

Per far fronte a tali rilievi l'amministrazione a partire dall'anno accademico 2015, pur mantenendo i medesimi moduli cartacei, ha modificato sensibilmente sia le modalità di apposizione di tale codice identificativo, sia le modalità di consegna e sigillatura dell'elaborato.

Ed invero, la nuova procedura introdotta dal Cineca e MUR per i precedenti test di ingresso per tutelare l'anonimato della prova prevedeva che:

- 1. lo studente svolgesse la prova avendo a disposizione sul banco esclusivamente una scheda anagrafica vuota (da compilare solo alla fine del test), un plico composto da moduli risposte, questionario e foglio di controllo e non vi era alcun codice comune che rendesse abbinabile la scheda anagrafica, e quindi l'identità del candidato, alla sua prova.*
- 2. una volta conclusa la prova, il candidato si alzasse dal proprio posto e si recasse in una postazione predisposta per la consegna dell'elaborato e della scheda anagrafica. Tale postazione conteneva un foglio con diversi codici etichetta che potevano essere scelti liberamente dallo studente. Una volta selezionati gli adesivi, questi venivano incollati su scheda anagrafica e griglia delle risposte che venivano depositate dallo stesso studente in due urne presigillate;*
- 3. in tale postazione era assolutamente vietata la presenza dei commissari d'esame e altro personale d'aula proprio per impedire che i codici etichetta potessero essere visti e memorizzati da terzi;*
- 4. inoltre, la correzione avveniva esclusivamente a mezzo di lettore ottico a cura del Cineca, senza alcun potere d'intervento da parte dei commissari o commissione d'esami.*

La procedura superiormente descritta è stata adottata sino allo scorso anno superando sempre il vaglio di codesto Ecc.mo Tribunale.

Quest'anno il D.M. n. 418/25, allegato 2, recante le "Modalità di svolgimento degli esami di profitto del semestre filtro" all'art. 16 ha previsto che: "Ogni studente, al termine di ciascuna prova di esame, deve scegliere una coppia di etichette adesive identiche fornite dalla commissione e apporre una delle due etichette sulla scheda anagrafica e l'altra sul modulo risposte. L'apposizione delle etichette deve essere a cura esclusiva dello studente che deve accertarsi della corrispondenza dei codici alfanumerici presenti sulle etichette della coppia scelta. Lo studente sottoscrive, in calce alla scheda anagrafica, la dichiarazione di veridicità dei dati anagrafici e di corrispondenza dei codici delle etichette applicate alla scheda anagrafica e al modulo risposte. A conclusione di queste operazioni, lo studente inserisce la scheda anagrafica e il modulo risposte, ciascuno nell'apposito contenitore chiuso e predisposto a tale scopo".

Le previsioni del decreto per la procedura di quest'anno, pertanto, hanno previsto che:

1. il codice identificativo debba essere scelto autonomamente dallo studente tra più codici messi a disposizione dalla Commissione;
2. l'apposizione del codice deve avvenire SOLO al termine di ciascuna prova;
3. lo studente deve depositare autonomamente, senza l'ausilio dei commissari, scheda anagrafica che non doveva essere precompilata e modulo risposta in dei contenitori presigillati.

È bene immediatamente precisare che tale previsione della lex specialis è stata totalmente disattesa in favore di tutt'altra procedura.

Ed infatti, nelle linee guida alla prova predisposte dal Cineca e distribuite i giorni d'esame a studenti e commissari, la procedura prevista dal D.M. n. 418/25 è stata completamente stravolta – senza alcun tipo di base normativa e/o regolamentare – in favore di un nuovo e illegittimo procedimento che ha violato palesemente il principio dell'anonimato delle prove.

Esso ha previsto che “una volta preso possesso del proprio posto in aula, i commissari e/o altri addetti procedessero al riconoscimento dell'identità dello/a studente e consegna di:

- anagrafica precompilata,
- foglio con 4 codici etichette di associazione adesive,
- i talloncini corrispondenti agli esami da sostenere (uno, due o tre),
- le istruzioni per la corretta compilazione del modulo risposte”.

Successivamente, sempre le linee guida hanno disposto, in violazione del DM citato, 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”.

Anche la delicata fase della consegna dei moduli risposta è stata modificata dalle linee guida: “Lo/la studente rimane al proprio posto. 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)”.

Anche i verbali d'aula confermano l'applicazione delle “linee guida” Cineca in luogo dell'originale procedura- in verità mai revocata/sostituita – del D.M. n. 418/25.

Ma vi è di più!

Dalla lettura dei verbali d'aula si evince un'ulteriore preoccupante modalità di violazione dell'anonimato.

Ed infatti, emerge chiaramente che le singole schede anagrafiche e i singoli moduli risposta consegnati dagli

studenti sono stati nella piena disponibilità dei commissari sino alla fine dell'ultima prova, non essendo mai stati imbustati e/o sigillati in delle urne.

In particolare nei verbali dell'Ateneo di Palermo si legge chiaramente che le schede anagrafiche sono state ritirate prima dell'inizio delle prove con già affisso il codice di abbinamento senza alcuna busta o contenitore e sono state sigillate solo alla fine di tutta la giornata. I moduli risposta man mano consegnati ai commissari d'aula non sono stati imbustati e anche qui sono stati nella piena disponibilità di chiunque essendo stati prima ricontati e solo in ultimo sigillati e firmati.

Al termine dello svolgimento di tutte le prove d'esame, il Responsabile dell'aula 4 dell'edificio 19, Prof.ssa Mariachiara Figura, ed i quattro studenti sorteggiati prima dell'inizio della prova sigillano il contenitore contenente le schede anagrafiche e vi appongono le proprie firme.

Detto contenitore rimane in custodia all'Ateneo che procederà ad aprirlo per l'invio al CINECA dei dati anagrafici e dei codici etichetta che consentiranno il successivo abbinamento tra i nominativi degli studenti e i moduli risposte.

Il Responsabile dell'aula 4 dell'edificio 19, Prof.ssa Mariachiara Figura, procede quindi al conteggio dei moduli risposte e, dopo aver verificato la corrispondenza del numero dei moduli risposta consegnati con gli studenti presenti in aula, con le prove annullate e con i plichi sostituiti, *[N.B. in caso di mancata corrispondenza, se ne deve dare atto a verbale]*, alla presenza dei quattro studenti sorteggiati prima dell'inizio della prova, provvede a inserire tutti i moduli risposte validi in uno o più contenitori che vengono sigillati e su cui vengono apposte le firme del Responsabile dell'aula 4 dell'edificio 19, Prof. Prof.ssa Mariachiara Figura, e dei quattro studenti estratti a sorte.

Alla luce di ciò è inconfutabile che:

- *i candidati hanno ricevuto dai commissari d'aula, prima dell'inizio della prova, i codici etichetta "d'associazione" già abbinati alla scheda anagrafica precompilata con le proprie generalità;*
- *che le schede anagrafiche, con il codice "d'associazione" leggibile e univoco incollato dai candidati, sono state ritirate a mano, prima dell'inizio della prova, dagli assistenti d'aula senza alcun tipo di sigillatura;*
- *che le schede anagrafica munite di codice "d'associazione" leggibile e univoco siano state nella libera disponibilità della Commissione e del personale d'aula "sino alla conclusione della terza prova" (ossia dalle ore 10.45 alle ore 15.00) e che la loro conservazione e sigillatura sia avvenuta solo successivamente;*
- *che i moduli risposta, muniti di codice "d'associazione" leggibile e univoco, siano stati maneggiati liberamente dai commissari durante le diverse ore di svolgimento della selezione sino alla sigillatura avvenuta alla fine delle tre prove (ossia per un arco temporale che va dalle ore 11.45 alle ore 15).*

Inoltre, dalla lettura dei verbali di correzione ad opera delle commissioni locali ex art 5, allegato 2, del D.M. 418/25 è chiaramente individuabile un ulteriore e insanabile violazione dell'anonimato anche nella successiva fase di correzione.

Alla luce di quanto sin qui rilevato, per il corrente anno accademico 2025/2026, il principio dell'anonimato è stato violato in più fasi della procedura de qua.

2.1. – La prima violazione dell'anonimato si è verificata nel momento in cui a tutti i candidati è stata consegnata la scheda anagrafica in fase di identificazione, già precompilata con le generalità di ogni singolo candidato e sin da subito abbinata al codice etichetta “d’associazione”, ricordiamo leggibile e quindi memorizzabile.

Per di più, la circostanza che non siano stati direttamente i candidati a scegliere il proprio codice tra diversi messi a loro disposizione alla fine delle prove – così come previsto nel D.M. 418/25 – oltre a introdurre una procedura non prevista dalla lex specialis ha consentito alla Commissione, al personale d’aula e agli stessi addetti del Cineca di memorizzare, abbinare e trascrivere il codice “d’associazione” al nome e cognome dei candidati.

E tale condotta non solo è potuta avvenire durante la distribuzione delle schede anagrafiche (il personale distribuiva infatti scheda e codice), ma visto tale pre-abbinamento, anche in una fase addirittura precedente all’ingresso in aula dei candidati magari con la stesura di un vero e proprio elenco “candidato/codice”.

La lettura e memorizzazione del codice “d’associazione” apposto sulla scheda anagrafica, ad ogni modo, poteva avvenire anche successivamente posto che le schede sono state ritirate senza alcun tipo di precauzione (busta chiusa, pacco sigillato) prima dell’inizio delle prove e consegnate alla Commissione che ne ha avuto la piena disponibilità dalle ore 10.45 alle ore 15, ossia sino a quando sono state custodite in un pacco sigillato.

Com’è di tutta evidenza, già solo tale modus procedendi integra una violazione insanabile dell’anonimato della prova.

A ciò si aggiunga che anche i moduli risposta delle tre prove, contenenti lo stesso codice “d’associazione” delle schede anagrafiche, sono state ritirate in varie fasi temporali senza alcun tipo di presidio di sicurezza e che anzi, come emerge dai verbali, i commissari hanno potuto/dovuto tenere in mano le schede compilate con le risposte per effettuare dei controlli sul numero dei moduli, sulla avvenuta corretta affissione del codice “d’associazione” e addirittura sul corretto verso di conservazione delle stesse.

E queste operazioni di “controllo” sono avvenute senza la presenza di alcun candidato testimone!

Anche in questo caso, si rammenta, che i commissari hanno effettuato tali operazioni “di controllo” senza successivamente sigillare le schede in un apposito plico, cosa avvenuta infatti solo alla fine della giornata.

Alla luce di tutto ciò, emerge chiaramente che addirittura prima della fase di correzione (della quale si discuterà

successivamente) la procedura illegittimamente adottata dal Mur e Cineca e non prevista dalla Lex specialis, ha messo nelle condizioni tutto il personale presente in aula di memorizzare e abbinare immediatamente, addirittura prima dell'inizio delle prove, generalità del candidato e codice etichetta "d'associazione".

Successivamente, vista la mancata sigillatura delle prove, tale procedura ha altresì consentito potenzialmente allo stesso personale d'aula di sostituire, modificare o manomettere le schede risposte non più anonime nell'intento di favorire o penalizzare questo e quell'altro candidato.

Da ciò, la palese violazione del principio in parola, dal momento che parte resistente ha consentito la presenza di un vero e proprio segno di riconoscimento, mediante l'apposizione di un codice identificativo "d'associazione" facilmente individuabile e memorizzabile.

D'altra parte, sul punto, la giurisprudenza è costante nell'affermare che la mancata rigorosa osservanza della regola dell'anonimato costituisce violazione rilevante ex se, "senza che sia necessario (per inferirne l'illegittimità) ricostruire a posteriori il possibile percorso di riconoscimento degli elaborati da parte dei soggetti chiamati a valutarli" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 6.4.2010, n. 1928), rimarcandosi in tal senso la non riconoscibilità, anche ipotetica, dell'autore degli scritti costituisce "garanzia ineludibile di serietà della selezione e dello stesso funzionamento del meccanismo meritocratico" (Cons. St. n. 1928/2010 cit.), evidenziandosi al riguardo "la valenza della garanzia dell'anonimato quale diretto portato del criterio generale di imparzialità della pubblica amministrazione, la quale deve operare le proprie valutazioni senza lasciare alcuno spazio a rischi, anche potenziali, di condizionamenti esterni" (Consiglio di Stato, Sez. VI, 11.7.2013, n. 37647).

Donde l'illegittimità, anche sotto questo ulteriore profilo, della procedura in esame.

2.2. – Quella appena descritta non è stata, tuttavia, l'unica violazione del principio dell'anonimato che si è verificata nella selezione in contestazione.

Ai sensi di quanto previsto dall'art 18, allegato 2 del D.M. n. 418/2025, la successiva procedura di correzione delle tre prove di esame è stata suddivisa in due parti: "la valutazione delle prove è rimessa alla Commissione di esame di cui al punto 5 [...]. La somma del punteggio conseguito nelle domande a risposta multipla e nelle domande a risposta con modalità a completamento, determinato dalla predetta Commissione, costituisce il punteggio di esame [...] Il Presidente della medesima Commissione provvede al caricamento nella piattaforma informatica del punteggio di esame e del verbale di correzione delle prove, debitamente sottoscritto."

Il ricorso a delle Commissioni di correzione, in luogo di un classico correttore ottico, si è resa necessaria per la presenza nelle prove d'esame di domande con risposte "a completamento" che ben potevano dare spazio a più soluzioni corrette (si pensi ad esempio all'utilizzo di sinonimi) e, in secondo luogo, per la tipologia di

modulistica utilizzata che prevedeva per i succitati quesiti la scrittura a mano difficilmente “leggibile” da un sistema di correzione automatizzato.

Tale necessario “intervento” dei docenti ha però senz’altro determinato la violazione del principio dell’anonimato della prova, il quale, per l’appunto, non può più essere assicurato quando in luogo di un processo di correzione automatizzato vi è una Commissione che valuta liberamente delle prove sulle quali vi è apposto un chiaro e univoco segno di riconoscimento rappresentato dal codice identificativo “d’associazione” che ogni studente ha memorizzato.

*Ciò emerge chiaramente dai verbali di correzione nei quali, addirittura, si evince che: **la procedura di rilevazione delle risposte, la loro correzione e il successivo abbinamento tra scheda anagrafica e scheda risposte attraverso il codice identificativo sia avvenuta senza controlli, non collegialmente ma ad opera di singoli commissari collegati da casa in remoto in orari diversi e in giorni diversi tra di loro.***

Sia d’esempio, tra i tanti identici, il verbale di correzione della prima prova della Commissione d’esame di chimica dell’università di Palermo “la Commissione, mediante accesso individuale alla piattaforma informatica dedicata (WebApp CINECA) tramite credenziali SPID e/o CIE, ha proceduto alla correzione di n. 3041 prove di esame.

*Tutte le operazioni di correzione effettuate **dai singoli componenti della Commissione, inclusi i punteggi attribuiti e la relativa associazione ai codici etichetta dei candidati,** sono registrate e conservate all’interno della suddetta piattaforma informatica. Tale piattaforma è accessibile al Presidente, ai componenti della Commissione e al CINECA per la gestione tecnica. Al termine delle attività di correzione, il Presidente, previa verifica delle operazioni compiute dai Commissari, ha provveduto alla validazione delle prove direttamente all’interno della piattaforma informatica”.*

A ciò si aggiunga che tale procedura di correzione e abbinamento non è stata verbalizzata giornalmente con una attenta definizione delle schede corrette e la relativa associazione del punteggio ai candidati, ma si è protratta senza alcun tipo di controllo e verbalizzazione per più giorni: “presso l’Università degli Studi di Palermo, si è riunita/è convenuta in modalità remota la Commissione di Biologia per la correzione e la validazione delle prove di esame del semestre filtro dei corsi di studio in lingua italiana afferenti alla Classe di Laurea Magistrale a Ciclo Unico in Medicina e Chirurgia (LM-41), alla Classe di Laurea Magistrale a Ciclo Unico in Odontoiatria e Protesi Dentaria (LM-46) e alla Classe di Laurea Magistrale a Ciclo Unico in Medicina Veterinaria (LM-42), di cui al D.M. 30 maggio 2025, n. 418, per l’anno accademico 2025/2026”.

Pertanto, riassumendo, la procedura di rilevazione delle risposte, la successiva correzione e infine l’abbinamento del punteggio alla relativa scheda anagrafica non è stata effettuata da un sistema automatizzato

né collegialmente dai commissari, ma piuttosto da singoli membri di Commissione, collegati da casa, senza:

- *la predisposizione di criteri di valutazione vincolanti e uniformi,*
- *alcun sistema di controllo che impedisse il previo abbinamento della scheda anagrafica alla prova da correggere,*
- *alcun sistema di controllo che impedisse l'apertura e la ricorrezione della medesima scheda risposta già processata e abbinata all'autore della prova;*
- *alcun sistema di controllo che controllasse la fase finale di validazione "del lavoro svolto dai singoli commissari" ad opera del presidente di Commissione;*
- *nessuna ulteriore fase di verifica, ad opera del Cineca e del MUR, volta a controllare la coerenza e correttezza dei voti attribuiti dalle singole Commissioni (o meglio dai singoli commissari);*
- *nessuna predisposizione a priori di un elenco definito e chiuso di termini da ritenere come sinonimi nella correzione delle risposte a completamento e nessuna verifica successiva sull'uniformità delle valutazioni effettuate dai commissari.*

Tale procedura, che peraltro non trova alcun tipo di supporto né nella lex specialis né nelle linee guida distribuite dal Cineca, sta alla base non solo della violazione astratta dell'anonimato, ma anche delle consequenziali e numerose incoerenze e difformità di valutazione di risposta da candidato a candidato che vedremo di seguito.

D'altra parte, anche la giurisprudenza di codesto Ecc.mo TAR ha affermato che l'utilizzo di codici identificativi, di cui si è detto al paragrafo precedente, non si sostanzierebbe, da solo, in una lesione del principio di anonimato, dal momento che "la correzione automatizzata mediante lettura ottica e in sede separata garantisce l'imparzialità della valutazione" (cfr. ex multis TAR Lazio, Roma, Sez. III, 28 settembre 2025, n. 16700).

Ne consegue che, come dimostrato poc'anzi, la correzione automatizzata delle domande mediante lettura ottica non è avvenuta, atteso che tutta la fase di verifica degli elaborati è stata quindi affidata a una Commissione d'esame, che ha analizzato fogli risposte contenenti il codice identificativo d'associazione della prova di ciascun candidato. Di conseguenza, la violazione dell'anonimato è evidente e la procedura risulta interamente illegittima. Pertanto, la mancata tutela dell'anonimato ha compromesso non solo la regolarità dell'intera procedura d'esame, rendendo necessario l'annullamento degli atti adottati, ma anche la regolarità dei punteggi attribuiti ai candidati secondo criteri di valutazione ad oggi inesistenti.

3. – Violazione del principio di trasparenza. Violazione e falsa applicazione dell'allegato 2 al D.M. 418/2025. Eccesso di potere per difetto di motivazione.

In aggiunta a quanto dedotto nel motivo precedente, deve altresì rilevarsi come l'intera procedura di correzione

delle prove risulti illegittima, non esistendo una verbalizzazione delle operazioni di correzione delle singole schede risposta o una matrice ministeriale di risposte corrette.

Parte ricorrente, infatti, ha richiesto al Cineca ed ai singoli atenei - attraverso regolare istanza di accesso agli atti – copia dei propri elaborati corretti, copia delle relative griglie di valutazione e dei criteri di valutazione utilizzati dai commissari nella correzione delle domande a completamento.

Senonché, non sembrerebbe essere stato redatto alcun verbale da cui possano evincersi i lavori effettivamente svolti dalla Commissione nell'ambito della procedura di correzione degli elaborati.

Sarebbe stato, invece, fondamentale che la Commissione avesse evidenza tramite apposito verbale delle operazioni di svolgimento della fase di correzione e dei relativi esiti, potendo solo attraverso tali documenti i candidati risalire alla composizione del proprio punteggio oggi presente nella propria area personale su University.

In altre parole, in assenza della pubblicazione della matrice ministeriale delle risposte corrette e di un verbale di correzione delle singole schede risposta, il lavoro della Commissione viene sottratto al controllo dei candidati, violando i principi di trasparenza alle quali una selezione pubblica deve attenersi.

La totale assenza di trasparenza che ha connotato la procedura di valutazione emerge, peraltro, in modo paradigmatico ed inequivocabile da quanto risulta, ad esempio, dal verbale redatto dalla Commissione di Biologia dell'Università degli Studi di Palermo dal quale si evince che, durante le operazioni di correzione, i commissari avevano rilevato come talune risposte fornite dai candidati alle domande a completamento, pur risultando scientificamente corrette, non rientrassero nella rosa dei sinonimi previsti nel menù a tendina predisposto dal CINECA. La Commissione, preso atto di tale evidente incongruenza tra la correttezza sostanziale delle risposte e la rigidità del sistema informatico all'uopo predisposto, aveva provveduto a formulare apposita segnalazione al CINECA, al fine di consentire l'aggiornamento dell'elenco dei sinonimi accettabili e garantire, così, una valutazione conforme ai principi di correttezza scientifica e parità di trattamento.

Nondimeno, come risulta espressamente dal predetto verbale, neppure a seguito dell'aggiornamento dei sinonimi operato dal CINECA la segnalazione della Commissione è stata effettivamente recepita nella fase valutativa, poiché la stessa Commissione è stata, di fatto, costretta ad attenersi rigidamente ed esclusivamente ai sinonimi predeterminati dal sistema informatico, con conseguente esclusione e mancato riconoscimento di risposte scientificamente corrette ma non formalmente ricomprese nell'elenco chiuso predisposto dal CINECA (cfr. screenshot verbale di biologia del secondo appello):

Durante le fasi di correzione, i commissari Prof.ssa Fontana, Prof.ssa Conigliaro, Prof.ssa Raimondo, Prof.ssa Pipitone hanno rilevato che alcune risposte fornite dai candidati, non previste dal menù a tendina, potevano essere considerate “corrette”. In questi casi, in accordo con l’intera Commissione, sono state aperte le relative segnalazioni, entro la mattina del giorno martedì 16 dicembre, tramite l’apposito link interno della piattaforma WebApp.

Dopo l’aggiornamento in seno alla piattaforma dei sinonimi accettabili, la Commissione, per la valutazione delle risposte corrette, nonostante il permanere di specifiche perplessità, decide di attenersi strettamente a quanto indicato dal CINECA nei menù a tendina.

Tale circostanza riveste eccezionale gravità sotto il profilo della legittimità amministrativa, poiché dimostra che la Commissione esaminatrice, pur avendo rilevato l’esistenza di risposte corrette non contemplate dal sistema informatico e pur avendo formalmente segnalato tale criticità, non ha potuto esercitare alcuna effettiva autonomia valutativa, risultando vincolata in modo meccanico ed acritico alle determinazioni di un sistema informatico centralizzato, sottratto ad ogni forma di controllo, trasparenza e sindacabilità.

Il punteggio attribuito dai commissari è pertanto aleatorio, privo di controllo e potenzialmente frutto, oltre che di valutazioni errate, anche di manomissioni rese possibili dalla violazione dell’anonimato della prova.

D’altra parte, che la fase di correzione delle prove sia avvenuta in assenza di qualsivoglia verbalizzazione è confermato dal verbale di correzione della Commissione d’esame dell’università di Palermo, dal quale si evince soltanto che la fase di correzione si è protratta per più giorni, non essendovi il benché minimo riferimento alle prove dei candidati e ai punteggi alle stesse attribuiti.

*Com’è noto, del resto, la verbalizzazione delle attività espletate da un organo amministrativo costituisce un atto necessario a presidio della trasparenza dell’azione amministrativa, in quanto reca la **descrizione degli accadimenti constatati e consente la verifica della regolarità delle operazioni svolte**. L’importanza di tale attività certificativa è rimarcata dal **regime di fidejucienza** che presidia la valenza dimostrativa dell’atto in questione (ex multis, Cons. St., sez. V, 24 ottobre 2019, n. 7270). Di qui, l’illegittimità della selezione per cui è causa sotto tale profilo.*

4. – Illegittimità del d.m. 418/2025 per violazione della legge delega n. 26/2025; violazione del d.lgs. n. 71/2025; violazione della legge n. 264/1999. Violazione degli artt. 3 e 34 Cost. Eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, irragionevolezza, illogicità e arbitrarietà dell’azione amministrativa.

Come già evidenziato in premessa, la riforma delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina Veterinaria trae origine dalla L.D. 14 marzo 2025, n. 26, con cui il Parlamento ha demandato

al Governo l'adozione di uno o più decreti legislativi finalizzati alla revisione del sistema di ammissione, in attuazione degli artt. 32 e 34 Cost., nel rispetto dei principi di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

In attuazione della delega è stato adottato il d.lgs. n. 71/2025, che ha introdotto il nuovo modello basato sul cd. "semestre filtro", concepito come strumento di selezione fondata sul merito e sulle reali capacità dimostrate dagli studenti attraverso la frequenza e il rendimento universitario, con l'obiettivo dichiarato di ampliare le opportunità di accesso e, al contempo, garantire standard qualitativi elevati e un incremento del numero di medici formati. Il legislatore delegante ha, tuttavia, previsto criteri direttivi precisi, imponendo, con particolare riferimento all'offerta formativa del semestre filtro, l'individuazione di discipline qualificanti comuni e, soprattutto, la predisposizione di programmi uniformi e coordinati, mediante armonizzazione dei piani di studio e definizione di syllabus nazionali, così da garantire condizioni sostanzialmente paritarie tra studenti provenienti da Atenei diversi. Ebbene, tali finalità e criteri direttivi risultano radicalmente disattesi dalla disciplina di dettaglio contenuta nel D.M. n. 418/2025, che ha strutturato il semestre filtro in modo irragionevole, sproporzionato e, di fatto, incompatibile con la stessa ratio della riforma.

In particolare, la previsione di tre prove d'esame, ciascuna composta da 31 domande (di cui 16 a completamento), da sostenersi in un'unica giornata, con soli 45 minuti per materia e una pausa di appena 15 minuti tra una prova e l'altra, ha imposto agli studenti un carico valutativo eccessivo e disfunzionale, tale da trasformare la selezione in una mera prova di resistenza allo stress, anziché in un accertamento attendibile della preparazione e delle competenze acquisite.

L'irragionevolezza della scelta appare ancor più evidente se rapportata all'ampiezza dei syllabus nazionali, che contengono per ciascuna disciplina una pluralità di unità didattiche e contenuti estremamente vasti. A fronte di tali programmi, l'Amministrazione avrebbe dovuto predisporre prove realisticamente sostenibili, mediante una più equilibrata distribuzione temporale degli esami o, quantomeno, mediante la riduzione del numero di quesiti somministrati.

Parimenti incongrua si è rivelata la durata effettiva del semestre filtro, che si è sviluppata in un arco temporale estremamente ristretto (circa sei settimane), oggettivamente insufficiente a garantire una completa e uniforme trattazione dei programmi. Ne è derivata una situazione di evidente disomogeneità: numerosi Atenei non sono riusciti a svolgere integralmente le unità didattiche previste, con conseguente trattazione parziale e differenziata degli argomenti sul territorio nazionale.

A ciò si aggiunga un ulteriore profilo di grave illegittimità: le prove d'esame sono state predisposte in sede centrale da una Commissione nominata dal MUR, sulla base dei syllabus, senza alcun effettivo coinvolgimento

degli Atenei che hanno concretamente erogato la didattica. In tal modo si è determinata una evidente scissione tra insegnamento e verifica, con la conseguenza che studenti formati secondo percorsi di fatto differenti sono stati sottoposti alle medesime prove e inseriti in un'unica graduatoria nazionale, pur non avendo ricevuto un insegnamento uniforme.

Il D.M. n. 418/2025, pertanto, ha introdotto un sistema che non garantisce condizioni di parità sostanziale, ponendosi in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e con il diritto allo studio tutelato dall'art. 34 Cost., poiché la selezione non risulta realmente fondata sul merito, ma su meccanismi irragionevoli e aleatori, che hanno determinato un'esclusione di massa non giustificata.

Tale fallimento applicativo trova riscontro negli esiti delle sessioni di esame del 20 novembre e del 10 dicembre 2025, dalle quali è emerso un numero di candidati idonei ampiamente inferiore ai posti disponibili: solo 333 studenti, su migliaia di partecipanti, hanno conseguito i requisiti necessari per l'inserimento utile in graduatoria. La stessa Amministrazione ha implicitamente riconosciuto l'inadeguatezza del sistema, intervenendo ex post con il D.M. n. 1115 del 23 dicembre 2025, con cui – “ravvisata la necessità di assicurare la copertura di tutti i posti disponibili” – ha modificato i criteri di accesso al secondo semestre, ammettendo anche candidati che non avevano conseguito la sufficienza in tutte le materie. Tale intervento, adottato a selezione conclusa, dimostra in modo inequivoco la contraddittorietà e l'irragionevolezza dell'impianto regolatorio delineato dal D.M. n. 418/2025, nonché la sua incapacità di realizzare gli obiettivi dichiarati dal legislatore.

Ne consegue che il semestre filtro, per come concretamente disciplinato, si è tradotto in una restrizione ingiustificata del diritto allo studio e in una violazione dei principi fondamentali in materia di accesso programmato, in aperto contrasto con la legge delega n. 26/2025, con il d.lgs. n. 71/2025, con la l. n. 264/1999 e con gli artt. 3 e 34 Cost., integrando altresì eccesso di potere per sviamento, illogicità manifesta, arbitrarietà e contraddittorietà dell'azione amministrativa.

5. – Sulla difformità didattica e sull'incompatibilità strutturale del semestre filtro con il modello della graduatoria unica nazionale. Illegittimità del d.m. 418/2025 per violazione della legge delega n. 26/2025; violazione del d.lgs. n. 71/2025; violazione della legge n. 264/1999. Violazione degli artt. 3 e 34 Cost. Eccesso di potere per sviamento, contraddittorietà, irragionevolezza, illogicità e arbitrarietà dell'azione amministrativa.
Nella prospettiva della legge delega n. 26/2025, come detto, il semestre filtro avrebbe dovuto essere strutturato dall'Amministrazione in maniera tale da costituire una procedura selettiva basata sul principio meritocratico, nella quale gli studenti avrebbero dovuto prendere parte, soprattutto in vista della prova finale, alle medesime condizioni di preparazione.

È proprio a tal fine che nei principi e criteri direttivi della delega si fa riferimento all'individuazione di

*“discipline qualificanti comuni che devono essere oggetto di insegnamento nel primo semestre dei corsi di studio di area biomedica, sanitaria, farmaceutica e veterinaria e definire i medesimi corsi, **garantendo programmi uniformi e coordinati**”.*

Solo attraverso l'uniformità degli insegnamenti e il relativo coordinamento, infatti, si consente a tutti gli studenti di essere in possesso delle medesime conoscenze al termine delle lezioni e, pertanto, di sostenere i tre esami finali in condizioni di uguaglianza sostanziale, per essere collocati poi in una graduatoria unica nazionale.

Ciò vale tanto più nel caso di specie in cui la selezione viene bandita su base nazionale con inserimento dei candidati idonei in una graduatoria di merito nazionale e la prova somministrata agli stessi consiste in un test che saggia la conoscenza di insegnamenti che vengono impartiti durante le lezioni universitarie.

In un simile scenario, l'uniformità didattica tra i vari Atenei, sia per gli argomenti trattati sia per la metodologia di insegnamento è un elemento imprescindibile, poiché l'unico in grado di garantire l'erogazione della medesima formazione e, quindi, la partecipazione dei candidati alle prove alle medesime condizioni.

***5.1.** – Il D.M. n. 418/2025, in aperta violazione dei criteri direttivi fissati nella legge delega, ripresi poi dal d.lgs. 71/2025, ha illegittimamente introdotto un modello selettivo che invece non assicura affatto le medesime condizioni di preparazione.*

*L'Amministrazione, invero, nell'adottare la disciplina di dettaglio della riforma in questione, non ha previsto nessuna linea guida in merito all'erogazione dell'insegnamento delle materie né, tantomeno, ha previsto strumenti di coordinamento e di controllo ministeriale, per assicurare agli studenti una didattica uniforme. **La gestione della didattica del semestre filtro è stata lasciata alla totale discrezionalità delle singole Università, le quali hanno liberamente agito sia per quanto riguarda l'organizzazione delle lezioni e le relative modalità di erogazione, sia per le tempistiche del loro svolgimento.***

*Ciò ha determinato una profonda **disomogeneità nella preparazione** degli studenti, in violazione del principio di parità di trattamento e con lesione del diritto a una formazione uniforme.*

Una totale eterogeneità si è registrata anche per quanto riguarda le modalità di erogazione delle lezioni, sicché l'insegnamento delle medesime materie, pur a fronte di syllabus formalmente identici, è avvenuto secondo modalità differenti da Ateneo ad Ateneo.

*In alcuni Atenei (come Palermo e Catania), ad esempio, la didattica è stata erogata **esclusivamente online**, in altri (come Roma La Sapienza, Napoli Federico II, Udine) **soltanto in presenza** o in modalità **mista**, mentre in altri ancora (in particolare presso gli Atenei siciliani) alcuni docenti, anziché svolgere lezioni online in diretta, hanno messo a disposizione degli studenti **videolezioni registrate risalenti al periodo emergenziale del Covid**.*

Tale assoluta varietà ha, naturalmente, avuto inevitabili ricadute sia sul livello di approfondimento degli

argomenti trattati sia sull'effettivo grado di apprendimento raggiunto dagli studenti.

Il D.M. 418 cit., pertanto, è illegittimo poiché pone gli studenti in condizioni oggettivamente diverse al momento della prova selettiva, violando apertamente l'obiettivo della riforma per cui è causa.

Ma non basta.

5.2. – La difformità didattica che ha (illegittimamente) caratterizzato il semestre filtro rende il concorso in questione assolutamente incompatibile con la sua natura di procedura selettiva nazionale fondata su una graduatoria unica.

Non essendoci stata, infatti, uniformità didattica tra i vari Atenei, né per gli argomenti trattati né per metodologia di insegnamento, la graduatoria nazionale stilata all'esito delle prove del semestre filtro, anziché costituire uno strumento di eguaglianza, si è tradotta in un fattore moltiplicativo delle discriminazioni, ponendo nel nulla il principio meritocratico che è alla base della riforma adottata dal legislatore.

Di qui, un ulteriore profilo di illegittimità della selezione per cui è causa.

6. – Illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 71/2025 per violazione della legge delega n. 26/2025. Illegittimità derivata del D.M. n. 415/2025. Violazione degli artt. 3, 34 e 97 Cost.

La disciplina introdotta dal d.lgs. n. 71/2025 e, in via attuativa, dal D.M. n. 415/2025 è illegittima anche per un ulteriore motivo: all'art. 8 infatti si esclude dall'applicazione della riforma le università non statali e i corsi di laurea erogati in lingua inglese. Tale previsione è viziata da illegittimità costituzionale per eccesso di delega (art. 76 Cost.). La legge delega n. 26/2025, infatti, non autorizzava in alcun modo il Governo a operare una simile differenziazione, ma mirava a una revisione organica e unitaria del sistema di accesso.

*Invece, per effetto di tali previsioni nel corrente a.a. 2025/2026 vi è la **coesistenza di tre differenti modelli di accesso**: (i) il semestre filtro per i corsi in lingua italiana presso le università statali; (ii) il tradizionale test di ingresso per le università non statali; (iii) il test IMAT per i corsi in lingua inglese.*

*Ebbene, una simile tripartizione è del tutto illegittima, **non essendoci nella legge delega n. 26/2025 una qualsivoglia previsione in tal senso**.*

La legge delega, invero, non autorizza affatto un'applicazione differenziata della riforma in funzione della natura dell'Ateneo o della lingua del corso di laurea né, del resto, avrebbe potuto farlo, avendo la stessa il primario obiettivo di adottare una riforma unitaria, funzionale soprattutto al "potenziamento del Servizio sanitario nazionale (SSN) in termini di numero di medici" e, quindi, al soddisfacimento del fabbisogno di personale sanitario individuato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

*A fronte di ciò e del fatto che il fabbisogno del SSN viene colmato **anche attraverso l'offerta formativa delle Università non statali legalmente riconosciute**, la quale è espressamente inclusa nei decreti ministeriali di*

quantificazione dei posti, non avrebbe avuto alcun senso escludere tali enti dalla riforma.

Sul punto, invero, si consideri che con riguardo ai posti per l'accesso al corso di laurea magistrale in Veterinaria per gli Studenti dei paesi UE e non UE residenti in Italia a.a. 2025/2026, nel D.M. 600 del 7 agosto 2025 su un totale di 1252 posti banditi, alcuni provengono dalle Università private.

Posto che l'offerta formativa delle università private così come quella dei corsi in lingua inglese concorre, al pari di quella degli Atenei statali, al soddisfacimento del fabbisogno del SSN e posto che tutti i suddetti percorsi formativi conducono al conseguimento del medesimo titolo accademico e della medesima abilitazione professionale, tali enti devono tutti sottostare alle medesime modalità di accesso di quelle statali.

Ragionando diversamente (come ha fatto il legislatore delegato prima e l'Amministrazione poi), si dovrebbe ritenere che i medici veterinari formati presso le università non statali non rilevino ai fini della programmazione sanitaria nazionale, con evidente compromissione del diritto alla salute (art. 32 Cost.) e del diritto allo studio. Il che non può certamente ammettersi.

Ne consegue che il legislatore delegato ha adottato un sistema che, oltre a essere illegittimo per violazione dell'art. 76 Cost., è anche del tutto irragionevole, introducendo una ingiustificata disparità di trattamento, in contrasto con l'art. 3 Cost., tra studenti che aspirano alla medesima qualifica professionale, fondata esclusivamente sulla natura pubblica o privata dell'Ateneo o sulla lingua di erogazione del corso.

Né, d'altra parte, l'illogicità della scelta del legislatore delegato può essere superata sulla base delle argomentazioni addotte nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 71/2025.

In tale atto, invero, è riportato espressamente che “l'esclusione in sede di prima applicazione delle università non statali legalmente riconosciute, cui continuano ad applicarsi le modalità di accesso previste dalla normativa vigente, discende da una ragione pratica, ovvero dal fatto che talune di tali università hanno già avviato le procedure di selezione mediante l'espletamento dei test di ingresso”.

Di analogo tenore è l'argomentazione relativa ai corsi di lingua inglese, rispetto ai quali è evidenziato che l'esclusione dei corsi in lingua inglese sarebbe giustificata dalla necessità di “preservare la specificità delle modalità di erogazione dell'offerta formativa in lingua inglese, garantendo, al contempo, la tempestiva attuazione della legge di delega in tempo utile prima dell'avvio del prossimo anno accademico”.

Ora, tali considerazioni di carattere “pratico” non possono certamente giustificare né l'adozione di misure non previste dalla legge delega né, tantomeno, la violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza.

La verità è che non sussistono ragioni oggettive, né sul piano sistematico né su quello funzionale, che possano legittimare la differenziazione delle modalità di accesso a corsi di laurea che conducono al medesimo titolo

professionale.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1 e 3, del d.lgs. n. 71/2025, per violazione dei richiamati parametri costituzionali, per violazione della legge delega n. 26/2025 e degli artt. 3, 34 e 97 Cost., con conseguente illegittimità derivata del D.M. n. 415/2025.

Alla luce delle considerazioni già indicate si chiede a codesto Ecc.mo Giudice, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sopraesposte, previa sospensione, voglia sollevare le stesse dinanzi la Corte Costituzionale affinché questa accerti il contrasto tra l'art. 8, comma 1 e 3, del d.lgs. n. 71/2025, la legge delega n. 26/2025 e gli artt. 3, 34, 76 e 97 della Costituzione, dichiarandone la conseguente illegittimità costituzionale.

ISTANZA PER LA CONCESSIONE DI IDONEE MISURE CAUTELARI

Il fumus boni iuris è comprovato dalle considerazioni che precedono.

In merito al periculum in mora, si evidenzia che le lezioni per l'anno accademico 2025/2026 avranno inizio nel mese di marzo.

Di conseguenza, in assenza di un provvedimento che autorizzi l'immediata immatricolazione, parte ricorrente non potrebbe frequentare regolarmente i corsi né, tantomeno, sostenere con profitto gli esami previsti per il recupero dei CFU, unitamente a quelli curriculari del primo anno accademico.

La descritta situazione di pregiudizio sarebbe poi destinata ad aggravarsi ulteriormente, posto che tutti i regolamenti degli Atenei prevedono espressamente l'obbligo di frequenza delle lezioni per poter sostenere gli esami di profitto.

L'accoglimento della presente istanza, d'altro canto, non arrecherebbe alcun pregiudizio per le amministrazioni resistenti. *Per il primo anno di corso, infatti, non sono previste particolari attività di laboratorio e, del resto, le esperienze degli anni passati hanno dimostrato ampiamente che – proprio per via del fatto che i posti messi a bando non saturano affatto la reale capacità formativa degli Atenei - l'iscrizione in sovrannumero (anche di migliaia di studenti) non è in grado di arrecare alcun problema al regolare svolgimento delle attività didattiche.*

In aggiunta a ciò, si consideri che, durante il periodo in cui sono state impartite le lezioni del semestre filtro, l'Ateneo resistente ha dimostrato nei fatti di essere in grado di accogliere molti studenti in più rispetto all'offerta formativa dallo stesso dichiarata in fase di quantificazione dei posti da bandire, sicché l'immatricolazione di parte ricorrente non causerebbe né all'Amministrazione né agli altri studenti il minimo pregiudizio.

Donde la richiesta ammissione in soprannumero e con riserva al corso di laurea ambito.

IN VIA ISTRUTTORIA

Parte ricorrente ha inoltrato formale richiesta di accesso agli atti alle Amministrazioni resistenti con la quale ha richiesto i seguenti documenti:

- 1. Copia dei verbali d'aula dell'odierna parte istante redatti durante la prova tenutasi il 20 novembre 2025 presso l'Ateneo di Palermo;*
- 2. Copia dei verbali attestanti le modalità di correzione delle prove del 20 novembre da parte della Commissione esaminatrice dell'Università di Palermo con riguardo alle prove della parte istante;*
- 3. Copia dei verbali e della griglia di correzione delle prove dell'odierna parte istante sia del Cineca che della correzione fatta in sede dalla commissione di Ateneo per le domande a completamento;*
- 4. Copia dei verbali e/o documenti attestanti l'adozione dei criteri valutativi inerenti le domande a completamento al fine di comprendere qual è l'elenco dei sinonimi per la correzione delle risposte esatte condivisi a livello nazionale e trasmessi all'Ateneo di Palermo;*
- 5. Per le domande potenzialmente errate o fuorvianti: copia dei registri e degli atti di riesame, delle determinazioni di annullamento/attribuzione punteggi, della cronologia delle modifiche ai punteggi e delle relative motivazioni, nonché degli atti di autotutela eventualmente adottati.*
- 6. Copia del questionario/fogli domande per le prove del 20 novembre assegnati all'odierna parte istante con griglia di valutazione.*

Con successiva istanza di accesso agli atti, parte ricorrente ha anche chiesto le generalità dei controinteressati. Entrambe le istanze sono rimaste prive di riscontro, dunque si chiede a codesto Ecc.mo TAR di ordinare alle amministrazioni resistenti, ognuna per quanto di competenza, di riscontrare le istanze in esame.

ISTANZA EX ART. 41 C.P.A.

Qualora codesto Ecc.mo Tribunale ritenesse di dover estendere il contraddittorio ad ulteriori soggetti controinteressati rispetto a quelli già intimati, si chiede di poter provvedere alla notifica per pubblici proclami, mediante pubblicazione del ricorso nell'albo online dell'Amministrazione resistente, ex art. 41 c.p.a., in ragione della difficoltà di individuare tutti i potenziali soggetti interessati. Infatti, stante l'elevato numero dei soggetti coinvolti e l'impossibilità per i ricorrenti di reperire i relativi luoghi di residenza, la notificazione per pubblici proclami mediante pubblicazione sul sito dell'Amministrazione resistente consentirebbe di garantire ugualmente la conoscenza dell'atto.

* * *

Tutto ciò premesso, si conclude affinché l'Ecc.mo Tribunale adito accolga il presente ricorso in ogni sua parte e, conseguentemente:

- in via preliminare, ove non ritenuta manifestamente inammissibile ed infondata, sospendere il giudizio e, per

gli effetti, rimettere gli atti alla Corte Costituzionale affinché dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 71/2025 per violazione della legge delega n. 26/2025 e per violazione degli artt. 3, 34 e 97 Cost.;

– in via istruttoria: disponga, stante la numerosità delle persone potenzialmente lese dal ricorso in esame, l'integrazione del contraddittorio mediante la notificazione del ricorso per pubblici proclami;

– in via istruttoria: ordini a parte resistente di fornire le generalità dei controinteressati nonché l'esibizione dei documenti richieste rispettivamente formulate con regolare istanza di accesso agli atti;

– in via cautelare, accolga l'istanza sopra formulata e, per l'effetto, sospenda l'efficacia degli atti impugnati, ordinando al MUR di disporre conseguentemente la relativa ammissione con riserva e in sovrannumero al corso di laurea in Medicina Veterinaria di cui è causa presso l'Ateneo di Palermo indicato come prima scelta o, in subordine, presso gli altri Atenei;

– nel merito, annulli, per quanto di interesse di parte ricorrente, i provvedimenti impugnati e, per l'effetto:

1. in via principale, ammetta definitivamente la stessa al corso di laurea in Medicina Veterinaria di cui è causa presso l'Ateneo di Palermo indicato come prima scelta o, in subordine, presso gli altri Atenei;

2. in via subordinata, disponga l'annullamento del concorso e la ripetizione della prova.

Con vittoria di spese e di onorari da distrarre in favore degli avvocati distrattari.

Ai sensi del T.U. spese giustizia si dichiara che il contributo unificato è dovuto nella misura pari ad € 650,00.

Roma, 17 febbraio 2026

Avv. Francesco Leone

Avv. Simona Fell

Avv. Rosy Floriana Barbata

4) i soggetti controinteressati cui l'odierna ricorrente ha ritualmente notificato il ricorso sono Francesco Speranza e Parpauta Alexandru, ma si precisa che i soggetti potenzialmente controinteressati a resistere, rispetto alle pretese azionate nel presente ricorso, sono tutti i soggetti inseriti nella graduatoria unica nazionale del concorso per l'ammissione al Corso di Laurea in Medicina Veterinaria per l'anno accademico 2025/2026;

5) la notifica del presente ricorso per pubblici proclami è stata autorizzata dal TAR Lazio - Roma, Sez. III, con ordinanza collegiale n. 2358/2026, pubblicata in data 20 aprile 2026, resa nel giudizio R.g. n. 3225/2026;

AVVISANO INOLTRE CHE

ai sensi di quanto stabilito con l'ordinanza collegiale n. 2358/2026, pubblicata in data 20 aprile 2026, il TAR del Lazio – Roma ha:

“Ritenuto di dover ordinare alla parte ricorrente di procedere all’integrazione del contraddittorio nei confronti degli indicati soggetti, autorizzando a tal fine la notifica del ricorso - e di eventuali motivi aggiunti - per pubblici proclami, ricorrendo, nella fattispecie in esame, “ una difficoltà oggettiva, e non meramente soggettiva” - non tanto di identificare i nominativi dei controinteressati, quanto - di procedere alla notifica per le vie ordinarie, tenuto conto dell’elevato numero degli stessi che renderebbe particolarmente onerosa, anche economicamente, la notifica del ricorso nelle forme ordinarie, che risulterebbe, quindi, essere “sommamente difficile” (Cons. Stato, Sez. IV, 16 agosto 2018, n. 4948); Ritenuto, pertanto, che la pubblicazione per pubblici proclami può avvenire mediante la pubblicazione degli elementi a tanto necessari sul sito istituzionale del Ministero dell’Università e della Ricerca, con le modalità di seguito esposte: - la pubblicazione dell’avviso sul sito web istituzionale dovrà contenere le seguenti indicazioni: 1 – l’Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede ed il numero di registro generale del ricorso; 2 - il nome di parte ricorrente e l’indicazione dell’Amministrazione intimata; 3 - il testo integrale del ricorso e dei motivi aggiunti ove proposti; 4 - l’indicazione che i controinteressati sono tutti i soggetti collocati nella graduatoria unica nazionale, con allegazione dell’elenco nominativo degli stessi (posto che la notificazione per pubblici proclami è comunque una forma di notificazione che non può essere snaturata a mero mezzo di pubblicità, sicché devono essere specificate le generalità dei destinatari pena l’inesistenza dell’atto e della relativa integrazione del contraddittorio, per come statuito dal Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 10 novembre 2017 n. 4842, essendo la ratio delle disposizioni contenute negli artt. 41, comma 4, e 49 c.p.a. quella di consentire l’effettività della tutela giurisdizionale del ricorrente anche in presenza di una somma difficoltà di chiamare in giudizio nelle forme ordinarie un elevato numero di persone, tuttavia bilanciata e resa compatibile con il principio costituzionale del contraddittorio); 5- l’indicazione del numero della presente ordinanza con cui è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami; Il Ministero dell’Università e della Ricerca ha l’obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale - previa consegna, da parte ricorrente, su supporto informatico o con altra modalità comunque idonea, di copia del ricorso introduttivo e degli eventuali motivi aggiunti, del presente provvedimento e dell’elenco nominativo dei controinteressati - il testo integrale del ricorso e degli eventuali motivi aggiunti, della presente

ordinanza e dell'elenco nominativo dei controinteressati come risultanti dalla graduatoria, in calce al quale dovrà essere inserito l'avviso che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione della presente ordinanza (di cui dovranno essere riportati gli estremi); L'Amministrazione resistente: 1) non dovrà rimuovere dal proprio sito, sino alla pubblicazione della sentenza definitiva di primo grado, la documentazione ivi inserita; 2) dovrà rilasciare alla parte ricorrente un attestato, nel quale si specifichi la data dell'avvenuta pubblicazione nel sito, reperibile in un'apposita sezione denominata "atti di notifica"; 3) dovrà, inoltre, curare che sulla home page del suo sito venga inserito un collegamento denominato "Atti di notifica", dal quale possa raggiungersi la pagina sulla quale sono stati pubblicati il ricorso, gli eventuali motivi aggiunti, la presente ordinanza e l'elenco nominativo dei controinteressati, con l'indicazione, nell'avviso, che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione della presente ordinanza (di cui dovranno essere riportati gli estremi);

Ritenuto di dover disporre, in aggiunta, che: - le pubblicazioni sopra indicate dovranno essere richieste tempestivamente ed effettuate, pena l'improcedibilità del gravame, nel termine perentorio di giorni 20 (venti) dalla comunicazione del presente provvedimento, con deposito della prova del compimento di tali prescritti adempimenti entro il termine perentorio di ulteriori giorni 10 (dieci) dal primo adempimento; - parte ricorrente dovrà preventivamente versare all'Amministrazione, secondo le modalità che saranno comunicate dalla predetta, l'importo eventualmente richiesto per l'attività di pubblicazione sul sito; Ritenuto che le predette modalità di notifica per pubblici proclami dovranno essere adottate anche per eventuali motivi aggiunti successivamente proposti - sin da ora autorizzate - con onere a carico di parte ricorrente di provvedere alla relativa richiesta nel termine di 10 (dieci) giorni dal deposito degli stessi, e al deposito della prova del compimento di tali prescritti adempimenti entro il termine perentorio di ulteriori giorni 10 (dieci) dal primo adempimento”.

Ferme le superiori indicazioni, già fornite nel presente avviso, si comunica che lo svolgimento del processo può essere seguito consultando il sito www.giustizia-amministrativa.it attraverso le modalità rese note sul sito medesimo;

AVVISANO INFINE CHE

al presente avviso è allegato il testo integrale del ricorso, dell'ordinanza collegiale n. 2358/2026, pubblicata in data 20 aprile 2026, resa dal TAR Lazio – Roma, Sez. III, nel giudizio R.g. n. 3225/2026 con il quale è stata autorizzata la notifica del presente ricorso per pubblici proclami e dell'elenco nominativo dei controinteressati come risultanti dalla graduatoria unica nazionale per l'accesso ai Corsi di laurea in Medicina Veterinaria a.a. 2025/2026.

Il Ministero dell'Università e della Ricerca, in ottemperanza a quanto disposto dal TAR Lazio-Roma, Sez. III, ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale il testo integrale del ricorso, dell'allegata ordinanza e dell'elenco nominativo dei controinteressati, in calce al quale dovrà essere inserito l'avviso che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione dell'ordinanza collegiale resa dal TAR Lazio – Roma, Sez. III, n. 2358/2026.

In ottemperanza a quanto disposto dal Giudice Amministrativo il Ministero dell'Università e della Ricerca:

“1) non dovrà rimuovere dal proprio sito, sino alla pubblicazione della sentenza definitiva di primo grado, la documentazione ivi inserita;

2) dovrà rilasciare alla parte ricorrente un attestato, nel quale si specifichi la data dell'avvenuta pubblicazione nel sito, reperibile in un'apposita sezione denominata "atti di notifica";

3) dovrà, inoltre, curare che sulla home page del suo sito venga inserito un collegamento denominato "Atti di notifica", dal quale possa raggiungersi la pagina sulla quale sono stati pubblicati il ricorso, l'ordinanza collegiale n. 2358/2026 e l'elenco nominativo dei controinteressati, con l'indicazione, nell'avviso, che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione della predetta ordinanza (di cui dovranno essere riportati gli estremi)”.

Si chiede, inoltre, di rilasciare a parte ricorrente un attestato, da inviare - ai fini di un tempestivo deposito, entro 5 giorni da tale avviso, all'indirizzo pec francescoleone@pec.it, nel quale si confermi l'avvenuta pubblicazione nel sito istituzionale del ricorso, dell'ordinanza collegiale n. 2358/2026 resa dal TAR Lazio – Roma, Sez. III e dell'elenco nominativo dei controinteressati, reperibile in un'apposita sezione del sito denominata “Atti di notifica”.

Si precisa, altresì, che detta pubblicazione dovrà essere effettuata, pena l'improcedibilità del ricorso, entro e non oltre il 10 maggio 2026, termine perentorio individuato dal Giudice Amministrativo.



Roma - Lungotevere Marzio n.3 – 00186 - **Palermo** - Via della Libertà n. 62 - 90143

Tel.: 0917794561 - Fax: 0917722955

www.avvocatoleone.com – info@leonefell.com

P.IVA 06722380828

Roma, 30 aprile 2026

Avv. Francesco Leone

Avv. Simona Fell

Avv. Rosy Floriana Barbata