



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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 9 luglio 2026

NUMERO AFFARE 00406/2026

OGGETTO:

Ministero dell'università e della ricerca.

Ricorso straordinario, con istanza cautelare, proposto con deposito diretto ex art. 11 d.P.R. n. 1199/1971, da Federica Guerra, contro il Ministero dell'università e della ricerca e il CINECA Consorzio Interuniversitario e l'Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli», per l'annullamento della graduatoria unica nazionale per l'ammissione al Corso di laurea in medicina e chirurgia per l'a.a. 2025/2026, del D.M. M.U.R. n. 1115 del 22 dicembre 2025, e del D.M. M.U.R. n. 418 del 30 maggio 2025.

LA SEZIONE

Visto il ricorso straordinario notificato l'8 aprile 2026 e depositato ai sensi dell'art. 11, secondo comma, del d.P.R. 1199 del 1971, direttamente presso questo Consiglio di Stato;

Vista la documentazione allegata;

Vista l'incidentale domanda di sospensione dell'esecuzione degli atti impugnati e di ammissione con riserva e in sovrannumero al corso di laurea in Medicina e Chirurgia;

Vista la relazione ministeriale del Ministero dell'università e della ricerca, depositata in atti, e le controdeduzioni della ricorrente depositate il 4 giugno 2026;

Esaminati gli atti e udito il relatore, Consigliere di Stato Benedetto Nappi;

Premesso:

1. Federica Guerra, col ricorso straordinario in esame, è insorta avverso la graduatoria unica nazionale del concorso per l'ammissione al Corso di laurea in medicina e chirurgia per l'a.a. 2025/2026 — nella quale non è risultata collocata in posizione utile — nonché avverso i presupposti atti che disciplinano la procedura competitiva, chiedendone l'annullamento e contestualmente istando per la concessione di misure cautelari idonee ad assicurare l'ammissione «in sovrannumero e con riserva» a detto corso di studi.

1.1. In fatto, emerge quanto segue:

- la riforma delle modalità di accesso ai corsi di Laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, introdotta dalla legge delega 14 marzo 2025, n. 26 e dal d.lgs. 15 maggio 2025, n. 71, prevede un sistema articolato: libera iscrizione al primo semestre (cd. «semestre-filtro»), insegnamento di tre discipline qualificanti comuni (chimica e propedeutica biochimica, fisica, biologia), svolgimento di tre prove d'esame al termine del semestre e ammissione al secondo semestre subordinata al conseguimento di tutti i CFU e alla collocazione in posizione utile nella graduatoria nazionale di merito;
- la ricorrente si è iscritta al semestre-filtro presso l'Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli» e ha partecipato a entrambi gli appelli d'esame (20 novembre e 10 dicembre 2025), riportando i seguenti punteggi: nella prima sessione (20.11.2025) Chimica 6,5/30, Fisica 9,8/30, Biologia 6,1/30; nella seconda sessione (10.12.2025) Chimica 12,6/30, Fisica 11,7/30, Biologia 13,2/30. In nessuna delle tre materie e in nessuno dei due appelli la ricorrente ha conseguito la sufficienza (18/30);
- nelle more, il Ministero dell'università e della ricerca (MUR) — posto che dei circa n. 55.000 candidati solo n. 7.188 hanno conseguito i requisiti per l'inserimento in graduatoria, a fronte di n. 20.864 posti disponibili — ha adottato il D.M. n. 1115 del 22 dicembre 2025, qui avverso, che ha modificato i criteri di formazione della graduatoria nazionale, consentendo l'inserimento anche di candidati con una o due sufficienze (anziché tutte e tre), articolando la graduatoria in nove sezioni con punteggi premiali differenziati (da n. 100 a n. 700 punti);
- la ricorrente, non avendo conseguito nemmeno una sufficienza, non è stata inserita in graduatoria;

- è seguito il ricorso straordinario qui in trattazione, notificato l'8 aprile 2026 e depositato direttamente presso il Consiglio di Stato, con contestuale istanza di misure cautelari e di richiesta ex art. 41, comma 4, cod. proc. amm., di effettuazione della notificazione ai controinteressati per pubblici proclami.

1.2. In diritto, la ricorrente ha dedotto i motivi di seguito sintetizzati:

- I. Illegittimità del D.M. n. 1115/2025 per violazione della legge delega n. 26/2025, del d.lgs. n. 71/2025 e del principio di autovincolo, avendo il decreto modificato radicalmente, a selezione conclusa, i requisiti sostanziali di accesso alla graduatoria, consentendo l'inserimento di candidati privi delle tre sufficienze e introducendo meccanismi di recupero postumo dei CFU non previsti dalla normativa primaria, con lesione dell'affidamento della ricorrente, la quale avrebbe potuto orientare diversamente la propria strategia di studio se avesse conosciuto *ex ante* le nuove regole;
- II. Violazione della *par condicio* e del principio di collegialità nella correzione delle prove, per essersi l'affidamento della correzione a distinte commissioni presso ogni Ateneo — per una selezione a graduatoria unica nazionale — tradotto in un sistema di correzione individuale, come comprovato dal documento «FAQ Commissioni MED25» diramato dal CINECA, dal quale emergerebbe un sistema di assegnazione individuale di «pacchetti» di prove, con valutazione solitaria, esclusione di contemporaneità, validazione meramente formale da parte del Presidente e discrezionalità del singolo commissario nella modifica delle valutazioni pre-valorizzate e nella segnalazione di nuovi sinonimi, in violazione del principio del collegio perfetto;
- III. Violazione del principio di trasparenza per assenza di verbalizzazione analitica della fase di correzione e per il diniego di accesso agli atti, non essendo stati resi conoscibili, nell'area riservata del portale University, gli elementi analitici della valutazione (indicazione, per ciascuna domanda, della risposta fornita e del relativo giudizio), con un «rimballo» di responsabilità tra MUR, CINECA e Ateneo circa la detenzione della documentazione di correzione;
- IV. Illegittimità dei quesiti somministrati, con specifica contestazione delle domande n. 10 e n. 28 della prova di Fisica del 10 dicembre 2025, delle domande n. 5 di Biologia del 20 novembre 2025 e n. 31 di Biologia del 10 dicembre 2025, della domanda n. 11 di Fisica del 10 dicembre 2025, nonché di numerose domande «a completamento» che presentavano la possibilità di più risposte corrette (sinonimi), in violazione della previsione del bando secondo cui «una sola è la parola corretta»;
- V. Violazione del principio dell'anonimato, per avere le linee guida ministeriali previsto la consegna della scheda anagrafica precompilata e del foglio con quattro etichette adesive recanti un codice alfanumerico prima dell'inizio delle prove, con apposizione di un'etichetta sull'anagrafica e ritiro della stessa da parte del personale d'aula prima dello svolgimento degli esami, consentendo l'abbinamento del codice al nominativo;

- VI. Mancata copertura dei posti disponibili per il contingente 2025/2026, per avere il meccanismo di cui all'Allegato 1 al D.M. n. 1115/2025 previsto un'unica fase di scorrimento e destinato i posti residui a procedure diverse (trasferimenti, iscrizioni ad anni successivi), in violazione dell'obbligo di integrale saturazione del fabbisogno formativo;
- VII. Difformità didattica tra Atenei e incompatibilità con la graduatoria unica nazionale, non avendo l'Amministrazione previsto linee guida vincolanti per l'erogazione della didattica né strumenti di coordinamento, con concentrazione di tre insegnamenti universitari complessi in un semestre di fatto ridotto a circa due mesi e mezzo;
- VIII. Irregolarità nello svolgimento delle prove, per non essere stato in varie sedi rispettato il divieto di introduzione di dispositivi elettronici, con conseguente diffusione di informazioni sui quesiti attraverso gruppi social (Telegram) e possibili fenomeni di copiatura;
- IX. Illegittima determinazione del contingente di posti per l'a.a. 2025/2026, per carenza di istruttoria in ordine all'effettiva offerta formativa degli Atenei e all'adeguatezza del fabbisogno professionale, in violazione dell'art. 3 della legge n. 264/1999.

2. Con la relazione ministeriale depositata in atti, il MUR ha eccepito, in via preliminare e sotto il profilo del rito, l'inammissibilità del ricorso: (i) per violazione dell'art. 11 del d.P.R. 1199 del 1971, in quanto depositato direttamente presso il Consiglio di Stato senza il previo esperimento del meccanismo dell'interpello e in assenza dei presupposti per il deposito sostitutivo; (ii) per difetto di interesse della ricorrente, la quale — non avendo conseguito la sufficienza in nessuna delle tre materie del semestre-filtro — non potrebbe in ogni caso accedere alla graduatoria né in base alla disciplina originaria del D.M. 418/2025 (che esigeva tre sufficienze) né in base a quella sopravvenuta del D.M. 1115/2025 (che ne esige almeno una), con conseguente inidoneità dell'eventuale annullamento degli atti impugnati a soddisfare il bene della vita agognato. Nel merito, il Ministero ha eccepito la legittimità del D.M. 1115/2025, la non applicabilità del principio di autovincolo — trattandosi non di pubblico concorso ma di iscrizione al primo semestre universitario, con esami di profitto a tutti gli effetti — e l'infondatezza delle restanti censure. Quanto all'istanza cautelare, il Ministero ha eccepito l'insussistenza del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, richiamando le ordinanze cautelari del TAR Lazio, Sez. III, n. 1265/2026 e seguenti, e del Consiglio di Stato, Sez. VII, nn. 1451, 1452 e 1454 del 2026.

3. Con controdeduzioni depositate il 4 giugno 2026, la difesa della ricorrente ha replicato alle argomentazioni ministeriali, sostenendo l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità, insistendo sulla fondatezza del secondo motivo di ricorso — oggi suffragato, con tratto di specialità rispetto ad altri ricorsi seriali, dal documento «FAQ Commissioni MED25» — e valorizzando, altresì, l'ordinanza istruttoria del TAR Lazio, Sez. III, n. 8962 del 14 aprile 2026 (resa in un caso analogo patrocinato dal medesimo difensore), che ha disposto l'acquisizione di documentati chiarimenti in ordine alle modalità di correzione e valutazione degli elaborati, nonché le ordinanze del Consiglio di Stato, Sez. VII, nn. 1791, 1792, 1799 e 1935 del 2026, di accoglimento dell'appello cautelare ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a..

4. L'affare è stato deliberato in sede cautelare all'adunanza del 9 luglio 2026.

Considerato:

1. L'incidentale istanza cautelare è infondata, alla stregua della motivazione che segue.

1.1. È carente l'attributo del *periculum in mora*, in quanto il pregiudizio allegato dalla ricorrente — perdita dell'anno accademico per impossibilità di frequentare le lezioni del secondo semestre — risulta ormai nei fatti inveratosi. Le lezioni per l'anno accademico 2025/2026 sono iniziate nel mese di marzo 2026 (secondo quanto allegato dalla stessa ricorrente e non contestato dall'Amministrazione); alla data dell'odierna adunanza il semestre ha già percorso circa quattro mesi e mezzo di attività didattica e volge ormai al suo definitivo compimento, residuando un periodo di lezioni non superiore a un mese e mezzo. Anche ove si volesse disporre l'ammissione con riserva, la ricorrente non potrebbe nel residuo scorcio di semestre recuperare utilmente le attività didattiche non fruite per la quasi totalità del periodo.

2. L'affare non è peraltro maturo per l'espressione del parere sul merito, occorrendo disporre all'uopo incombenti istruttori e l'integrazione del contraddittorio.

2.1. Sotto il profilo istruttorio, l'art. 13 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, attribuisce a questo Consiglio il potere di richiedere al Ministero competente «nuovi chiarimenti o documenti» quando riconosca che «l'istruttoria è incompleta» o che «i fatti affermati nell'atto impugnato sono in contraddizione con i documenti».

2.1.1. Nella specie, la produzione da parte della ricorrente del documento «FAQ Commissioni MED25» — diramato dal CINECA alle Commissioni universitarie e la cui provenienza dall'amministrazione resistente non è contestata — ha introdotto un elemento di indubbia specificità che impone un supplemento istruttorio. Da tale documento emergono indicazioni operative che descrivono un sistema di correzione incentrato sull'assegnazione individuale delle prove a singoli commissari («a ogni Commissario è assegnato un pacchetto di prove da valutare»), con esclusione espressa di contemporaneità nella valutazione («non succederà mai che la stessa prova sia valutata contemporaneamente da più Commissari»), validazione presidenziale descritta come mero «consolidamento formale» e possibilità per il singolo commissario di modificare le valutazioni pre-valorizzate dal sistema e di segnalare nuovi sinonimi non previsti dalla griglia centralizzata.

2.1.2. È pertanto necessario che il MUR trasmetta entro sessanta giorni dalla comunicazione del presente parere una relazione istruttoria integrativa, corredata — unitamente al CINECA per quanto di rispettiva competenza — di documentati chiarimenti in ordine: (i) alle effettive modalità di correzione e validazione degli elaborati dei candidati da parte delle Commissioni di Ateneo, con particolare riferimento al funzionamento della piattaforma informatica utilizzata per la valutazione delle prove e al grado di discrezionalità riconosciuto ai singoli commissari nella valutazione delle domande a completamento; (ii) all'esistenza e al contenuto di una griglia nazionale di correzione, con predeterminazione delle risposte corrette e dei

sinonimi accettabili per ciascuna domanda a completamento, e alle modalità del suo eventuale aggiornamento o ampliamento successivamente all'inizio delle correzioni delle prove, specificando se e quando tali modifiche siano intervenute sia per il primo che per il secondo appello; (iii) alla possibilità per le Commissioni di Ateneo di discostarsi dalla griglia nazionale e di considerare corrette risposte non riconducibili all'elenco dei sinonimi, laddove predeterminato; (iv) alle modalità di assegnazione delle prove ai singoli commissari e alla verifica del rispetto del principio di collegialità nella fase di correzione, con particolare riferimento alle procedure di validazione da parte del presidente della commissione; (v) al concreto dipanarsi dell'iter di correzione nel caso delle prove svolte dalla ricorrente.

2.2. Sotto il profilo del contraddittorio, il medesimo art. 13 del d.P.R. 1199/1971 prevede che, ove il ricorso sia stato notificato ad «alcuni soltanto dei controinteressati», questo Consiglio «manda allo stesso Ministero di ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri secondo le modalità previste nell'art. 9, quinto comma». A sua volta, l'art. 9, comma 5, del medesimo d.P.R. dispone che «quando il ricorso sia stato notificato ad alcuni soltanto dei controinteressati, il Ministero ordina l'integrazione del procedimento, determinando i soggetti cui il ricorso stesso deve essere notificato e le modalità e i termini entro i quali il ricorrente deve provvedere all'integrazione».

2.2.1. Nel caso di specie, il ricorso risulta notificato a due soli controinteressati (Moccia Antonio e Napolitano Giulia Antonietta), a fronte di migliaia di candidati utilmente collocati nella graduatoria nazionale di merito impugnata. Ricorrono, pertanto, i presupposti per autorizzare la notificazione per pubblici proclami.

2.2.2. Deve, pertanto, disporsi che il MUR, ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 9, comma 5, del d.P.R. 1199/1971, ordini alla ricorrente l'integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i controinteressati utilmente collocati nella graduatoria unica nazionale impugnata, autorizzando la notificazione per pubblici proclami con le forme e i modi previsti dall'art. 150 cod. proc. civ., nel termine di giorni sessanta dalla comunicazione del presente parere interlocutorio, con assegnazione di un termine non inferiore a sessanta giorni per la costituzione dei controinteressati nel procedimento.

2.2.3. Effettuata la notificazione nei modi sopra indicati, la ricorrente, nei successivi trenta giorni, depositerà presso il Ministero dell'università e della ricerca la prova dell'avvenuto adempimento, così come prescritto dal quarto comma dell'art. 150 cod. proc. civ.

2.2.4. Il Ministero provvederà, pertanto, a trasmettere alla Sezione, in una propria nota esplicativa, la prova documentale, come sopra individuata, dell'avvenuta integrazione del contraddittorio a cura della ricorrente, avendo comunque cura di notiziare questo Consiglio di Stato anche in caso di mancata o irregolare effettuazione dell'adempimento notificativo nei termini assegnati.

3. Nelle more dei predetti incombeni istruttori e di integrazione del contraddittorio, è sospesa l'espressione del parere sul merito del ricorso.

P.Q.M.

La Sezione, impregiudicata ogni determinazione in rito e nel merito, esprime il parere che l'incidentale istanza cautelare debba essere rigettata, sospende l'espressione del parere di merito e dispone gli incumbenti istruttori di cui in motivazione.

Rinvia, per il prosieguo della trattazione dell'affare, a un'adunanza che sarà successivamente fissata dal Presidente della Sezione.

L'ESTENSORE
Benedetto Nappi

IL PRESIDENTE
Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO
Lia Manuela Chiarenza