Numero 01509/2026 e data 11/08/2026 Spedizione

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 00395/2026

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 Veronica **Spiri**, contro il Ministero dell'università e della ricerca, per l'annullamento della graduatoria unica nazionale del concorso 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, del D.M. M.U.R. n. 418 del 30 maggio 2025 e degli altri atti indicati in epigrafe al ricorso.

LA SEZIONE

Visto il ricorso straordinario notificato il 9 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 MUR, depositata in atti, e le controdeduzioni della ricorrente depositate il 28 maggio 2026;

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

Premesso:

1. Veronica **Spiri**, 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 di Messina e ha partecipato a entrambi gli appelli d'esame (20 novembre e 10 dicembre 2025) senza conseguire la sufficienza in alcuna delle tre materie;
- nelle more, il 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 avversato, 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 il 9 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, 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 del principio dell'anonimato delle prove, per essersi le linee guida CINECA discostate dalla procedura prevista dall'art. 16 dell'Allegato 2 al D.M. 418/2025, con consegna della scheda anagrafica precompilata e del codice di associazione prima dell'inizio delle prove e successiva correzione affidata a Commissioni locali in modalità remota e in giorni diversi, senza verbalizzazione analitica;

III. Violazione del principio di trasparenza per assenza di verbalizzazione analitica della fase di correzione e per mancata pubblicazione della matrice ministeriale delle risposte corrette;

IV. Illegittimità del D.M. 418/2025 per violazione della legge delega e del d.lgs. 71/2025, per aver strutturato il semestre-filtro in modo irragionevole (durata effettiva di circa sei settimane, tre esami in un unico giorno con 45

minuti ciascuno, scissione tra insegnamento erogato dagli Atenei e verifica predisposta centralmente);

V. 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;

VI. Illegittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1 e 3, del d.lgs. 71/2025, nella parte in cui esclude dall'applicazione della riforma le Università non statali e i corsi in lingua inglese, per violazione della legge delega e degli artt. 3, 34, 76 e 97 Cost..

2. Con 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. 1199/1971, 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 28 maggio 2026, la difesa della ricorrente ha replicato alle argomentazioni ministeriali, insistendo per l'ammissibilità e

l'accoglimento del ricorso e dell'istanza cautelare.

4. L'affare è stato delibato 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. Sotto il profilo del *fumus*, all'esito di una sommaria delibazione propria della fase, le censure articolate dalla ricorrente non appaiono assistite da sufficiente fondatezza. Quanto al primo motivo — che costituisce il perno dell'impugnativa — si ravvisa anzitutto un profilo di difetto di interesse che ne preclude l'esame: l'annullamento del D.M. n. 1115/2025, ove mai fosse disposto, determinerebbe la reviviscenza del regime originario di cui al D.M. 418/2025, il cui art. 7 subordinava l'accesso alla graduatoria al conseguimento della sufficienza in tutte e tre le materie. La ricorrente, che non ha conseguito nemmeno una sufficienza, si troverebbe in una condizione deteriore rispetto a quella attuale: dall'eventuale accoglimento non ricaverebbe alcun vantaggio concreto, ma un peggioramento della propria posizione, in violazione del principio consolidato per cui «la parte che impugna un provvedimento amministrativo deve dimostrare di poter conseguire un'utilità concreta dall'eventuale annullamento, non essendo sufficiente un interesse meramente teorico o ipotetico all'eliminazione dell'atto» (Cons. Stato, Sez. IV, n. 9415 del 2022). Anche le restanti censure — ivi comprese quelle sull'anonimato e sulla trasparenza, non ancorate a elementi concreti tratti dai verbali dell'Ateneo di Messina presso cui la ricorrente ha sostenuto le prove — appaiono allo stato, e salvi gli approfondimenti nel merito, non assistite da adeguata prognosi di fondatezza.

1.2. Sotto il profilo del *periculum*, il pregiudizio allegato dalla ricorrente — perdita dell'anno accademico per impossibilità di frequentare le lezioni del secondo semestre — risulta ormai nei fatti inveratosi, atteso che 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, con conseguente sostanziale inutilità della misura cautelare richiesta.

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». Nella specie, non risultano acquisite le relazioni di tutti gli Atenei resistenti: il Ministero riferisce di averne ricevute soltanto sette (Campania «L. Vanvitelli», Milano, Milano-Bicocca, Napoli Federico II, Palermo, Salento, Sapienza Roma) a fronte delle cinquantuno Università intimate nel ricorso. Parimenti, non risultano acquisiti i verbali d'aula e di correzione dell'Università di Messina, Ateneo presso il quale la ricorrente ha effettivamente sostenuto le prove. Tali documenti sono indispensabili per valutare *funditus* le censure articolate, con particolare riferimento al motivo sub II (violazione del principio dell'anonimato) e sub III (violazione del principio di trasparenza), non potendo sopperire a tale carenza le allegazioni difensive basate su verbali di Atenei diversi (Palermo) da quello effettivamente frequentato dalla ricorrente (Messina).

2.2. È pertanto necessario che il Ministero dell'università e della ricerca trasmetta entro sessanta giorni dalla comunicazione del presente parere la rituale relazione istruttoria integrativa, corredata: *a*) delle controdeduzioni degli Atenei resistenti che non hanno ancora provveduto al deposito, in specie quello dell'Università di studi di Messina, interessata dai fatti di causa; *b*) dei

verbali d'aula e di correzione relativi all'Università degli Studi di Messina per entrambi gli appelli del 20 novembre e del 10 dicembre 2025; *i)* di ogni altro atto o documento utile alla compiuta istruttoria dell'affare.

2.3. 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».

2.3.1. Nel caso di specie, il ricorso risulta notificato a una sola controinteressata (Anna D'Amico), a fronte di migliaia di candidati utilmente collocati nella graduatoria nazionale di merito impugnata. Ricorrono, pertanto, i presupposti per disporre l'integrazione del contraddittorio. In ragione dell'elevatissimo numero dei controinteressati — la cui identificazione e notifica individuale risulta oggettivamente difficoltosa — e della natura delle censure dedotte (alcune delle quali, ove riconosciute fondate, avrebbero portata caducatoria dell'intera procedura selettiva, travolgendo la posizione di tutti i candidati collocati in graduatoria), sussistono le condizioni per autorizzare la notificazione per pubblici proclami.

2.3.2. Deve, pertanto, dispersi che il Ministero dell'università e della ricerca, 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'articolo 150 del codice di procedura civile, 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.

Effettuata la notificazione nei modi sopra indicati, la ricorrente, nei successivi trenta giorni, depositerà presso il Ministero dell'istruzione e del merito la prova dell'avvenuto adempimento, così come prescritto dal quarto comma dell'articolo 150 c.p.c.

2.3.3. Il Ministero provvederà, pertanto, a trasmettere alla Sezione, in uno a 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.

Nelle more dei predetti incombenti 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, rigetta l'incidentale istanza cautelare, sospende l'espressione del parere e dispone gli incombenti 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	IL PRESIDENTE
Benedetto Nappi	Roberto Garofoli

IL SEGRETARIO

Lia Manuela Chiarenza