AIC
Associazione Italiana dei Costituzionalisti
Osservatorio costituzionale

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE
Codice ISSN: 2283-7515
Fasc. 6/2026
Data: 3 novembre 2026

*Il «semestre filtro» tra autonomia universitaria e selezione nazionale. Riflessioni a margine di TAR Lazio, Sez. III, 15 giugno 2026, n. 10959**

di **Remo Morzenti Pellegrini** – *Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo*

TITLE: "Filter semester" between university autonomy and national selection. Remarks on Lazio Regional Administrative Court, Third Sec., 15 June 2026, no. 10959

ABSTRACT: Il presente contributo prende le mosse da un'espressione utilizzata dalla sentenza del TAR Lazio, Sez. III, 15 giugno 2026, n. 10959 – secondo cui i principi dell'art. 33 Cost. non sono «soppressi» ma «conformati» alle esigenze della funzione selettiva – per ricavarne uno strumento analitico, ovvero la "conformazione proporzionata" dell'autonomia universitaria e della libertà di insegnamento nell'ambito di procedure selettive a base accademica. La sentenza, che ha rigettato il ricorso proposto da numerosi docenti universitari avverso la disciplina del semestre filtro per i corsi di laurea in medicina, odontoiatria e veterinaria, consente di verificare la tenuta sistematica di questa lettura e di individuare i limiti entro cui la conformazione rimane proporzionata senza diventare compressione del nucleo essenziale dei diritti garantiti dall'art. 33 Cost. Il contributo analizza, pertanto, la categoria della «duplice natura» del semestre filtro come attività universitaria e segmento selettivo; la "procedura selettiva incorporata" come strumento descrittivo della struttura ibrida dell'istituto; la gerarchia implicita tra le quattro dimensioni della libertà di insegnamento; la

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/.

distinzione tra legittimazione autonoma del docente e legittimazione derivata dalla autonomia istituzionale degli Atenei; infine, il potenziale espansivo del modello oltre il caso concreto.

This article takes as its starting point an expression used by the TAR Lazio judgment, Sec. III, 15 June 2026, no. 10959 – according to which the principles of Art. 33 of the Constitution are not "suppressed" but "conformed" to the needs of the selective function – and develops it into an analytical tool: the "proportional conformation" of university autonomy and freedom of teaching within academically-based selection procedures. The article tests the systematic validity of this reading, analysing the "dual nature" of the filter semester for degree courses in medicine, dentistry and veterinary medicine as simultaneously a university activity and a national selection procedure, the "incorporated selection procedure" as a descriptive category for the hybrid structure of the institution, the implicit hierarchy among the four dimensions of freedom of teaching, the distinction between the autonomous standing to sue of the individual academic and the standing derived from the institutional autonomy of universities and the expansive potential of the model beyond the specific case.

KEYWORDS: semestre filtro; conformazione dell'autonomia universitaria; libertà di insegnamento; autonomia funzionale; procedura selettiva incorporata; *par condicio competitorum*; eguaglianza sostanziale; filter semester; conformation of university autonomy; freedom of teaching; incorporated selection procedure

SOMMARIO: 1. La tesi: una sentenza di sistema. – 2. Il quadro normativo. – 3. La duplice natura del semestre filtro come categoria interpretativa. – 4. La procedura selettiva incorporata: una proposta sistematica. – 5. Conformazione, compressione e soppressione: autonomia universitaria e libertà di insegnamento. – 6. Le quattro dimensioni della libertà di insegnamento e la gerarchia implicita. – 7. Legittimazione autonoma e legittimazione derivata del docente. – 8. Le doglianze relative al principio di eguaglianza. – 9. Il regime speciale non permanente e i suoi confini sistemici. – 10. Potenziale espansivo del modello e questioni aperte. – 11. Considerazioni conclusive.

1. La tesi: una sentenza di sistema

La sentenza del TAR Lazio in commento[1] non decide soltanto un contenzioso sul semestre filtro per l'accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia (LM-41), Odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e Medicina veterinaria (LM-42). Essa sembra delineare piuttosto un modello di *conformazione proporzionata* dell'autonomia universitaria e della libertà di insegnamento, nell'ambito di procedure selettive fondate sull'attività accademica.

Tale modello è potenzialmente applicabile, nei suoi principi, a ogni sistema in cui lo Stato decida di incorporare la selezione nazionale all'interno di un segmento formativo universitario e, pertanto, la sua portata eccede di gran lunga il caso di specie[2]. È con questa consapevolezza che ci si propone di leggerla.

La tesi di questo contributo è duplice. Sul piano descrittivo, innanzitutto, la «*duplice natura*» del semestre filtro – che emerge dalla motivazione (§ 26) come dispositivo teorico attraverso cui risolvere la tensione strutturale tra autonomia accademica e funzione selettiva statale – non pare essere una costruzione *ad hoc* destinata a esaurirsi nella controversia in esame, ma una categoria dotata di portata sistematica.

Sul piano valutativo, poi, il bilanciamento operato dal Tribunale si ritiene sia corretto nelle conclusioni, ma lascia aperta la questione della soglia entro la quale la conformazione dell'autonomia universitaria[3] e della libertà di insegnamento[4] sia costituzionalmente tollerabile, prima di diventare compressione del nucleo essenziale dei principi garantiti dall'art. 33 Cost.

---

[1] TAR Lazio, Sez. III, 15 giugno 2026, n. 10959 (Pres. E. Stanizzi, Est. G. Vigliotti), R.G. n. 9921/2025, in *www.giustizia-amministrativa.it*. La controversia ha visto contrapposti, da un lato, circa novanta docenti universitari in materie biologiche, chimiche, fisiche e biochimiche e, dall'altro, il Ministero dell'Università e della Ricerca. La sentenza è stata pronunciata all'esito dell'udienza pubblica del 29 aprile 2026 e depositata il 15 giugno 2026. Per un primo orientamento nella vicenda processuale, v. l'ordinanza cautelare collegiale del 10 ottobre 2025, che aveva fissato la trattazione del merito in ragione dell'urgenza della questione per gli anni accademici successivi.

[2] V. più approfonditamente *infra*.

[3] Sul fondamento costituzionale dell'autonomia universitaria, con particolare riguardo all'art. 33, sesto comma, Cost., sia consentito rinviare a R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'autonomia universitaria*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2018, 151-166. Nella dottrina costituzionalistica, tra i tanti, v. M. TROISI, *Brevi considerazioni sull'autonomia universitaria, tra normativa attuale e riforme in itinere*, *in www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 1, 2026; B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria oggi*, in *Federalismi.it*, n. 25, 2021, iv ss.; C. PINELLI, *Autonomia universitaria, valutazione dell'attività scientifica e scelte dei giuspubblicisti*, in *Munus*, n. 2, 2019, 385 ss.; F. GUELLA, *Una materia "Università" in Costituzione: atenei e territori tra autonomia funzionale, riserva di legge e competenze regionali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, 1 ss.; C. PINELLI, *Autonomia universitaria, libertà della scienza e valutazione dell'attività scientifica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011, 1 ss.; S. CASSESE, *L'autonomia delle università nel rinnovamento delle istituzioni*, in *Foro it*., n. 2, 1993, V, 82-87; A. D'ATENA, *Profili*

2. Il quadro normativo

La riforma si articola su tre livelli normativi. La L. 14 marzo 2025, n. 26[5] ha previsto la sostituzione del tradizionale test preventivo con un semestre universitario aperto a tutti (art. 2, comma 2, lett. *a*)), al termine del quale una graduatoria nazionale determina l'accesso al secondo semestre dei corsi di laurea a numero programmato in Medicina e chirurgia, in Odontoiatria e protesi dentaria, nonché in Medicina veterinaria (art. 2, comma 2, lett. *d*))[6].

Il D.lgs. 15 maggio 2025, n. 71[7] ha provveduto a definire i tratti essenziali del nuovo sistema, sulla base dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla legge-delega. È stato previsto, in particolare, che l'iscrizione al primo semestre del corso sia libera; l'art. 5 ha demandato inoltre a un decreto ministeriale il compito di individuare le discipline qualificanti comuni del primo semestre, mentre l'art. 6 ha introdotto il meccanismo della graduatoria di merito nazionale.

A dare attuazione concreta a queste previsioni è intervenuto il D.M. 30 maggio 2025, n. 418 – oggetto di impugnazione da parte dei ricorrenti – che ha individuato i tre insegnamenti del cosiddetto semestre filtro (Chimica e propedeutica biochimica, Fisica e Biologia), assegnando a

costituzionali dell'autonomia universitaria, in *Giur. cost*., 1991, 2973 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione e autonomia normativa delle Università*, in *Foro it*., 1990, V, 25-36; F. MERLONI, *L'autonomia delle università e degli enti di ricerca*, in *Foro it.*, 1989, V, 403-407; L. PALADIN, *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quad. cost*., n. 1, 1988, 161 ss.; A. BARETTONI ARLERI, *Università e autonomia*, Milano, 1978. In prospettiva sistematica, v. anche G. TARLI BARBIERI, *Le fonti dell'autonomia universitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2022, 158 ss. (spec. 160), che richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 1017/1988, nella parte in cui ha riconosciuto la «diretta correlazione funzionale» tra autonomia universitaria e libertà di ricerca e insegnamento, «valore che non può non contrassegnare al massimo livello l'attività delle istituzioni di alta cultura».

[4] Sulla libertà di insegnamento, in generale, v. A. RANDAZZO, *La libertà di insegnamento e i suoi limiti (profili di rilievo costituzionale)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2025, 172 ss.; R. CARIDÀ, *La libertà di insegnamento e il diritto-dovere di istruzione tra principi, norme e fatti,* Torino, 2024; E. CASTORINA, *Lo status dei docenti universitari. Relazione al convegno di studi dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. L'autonomia universitaria*, Roma, 28 ottobre 2021; P. BELLINI, *Libertà della scienza come premessa della libertà di insegnamento*, in *Il Tetto*, n. 272/273, 2009, 41-61; A. MATTIONI, *Insegnamento (libertà di)*, in *Dig. Disc. Pubbl*., vol. VIII, Torino, 1993, 420 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir*., vol. XXI, Milano, 1971, 732 ss.

[5] Recante "Delega al Governo per la revisione delle modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale in Medicina e chirurgia, in Odontoiatria e protesi dentaria e in Medicina veterinaria".

[6] Sul sistema di accesso programmato ai corsi universitari introdotto dalla L. 2 agosto 1999, n. 264, v. G. STRANGIO, *L'accesso programmato ai corsi universitari*, in *Rivista giuridica della scuola*, n. 1, 2001, 59 ss. In generale, v. N. SPADARO, *Il numero chiuso e l'ammissione ai corsi di laurea*, in A. MARRA (a cura di), *Il diritto delle università nella giurisprudenza a dieci anni dalla legge n. 240/2010*, Torino, 2020, 91-110.

[7] Recante "Disciplina delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria in attuazione dell'articolo 2, comma 2, lettere a), b), c), d), e), i) e l) della legge 14 marzo 2025, n. 26".

ciascuno 6 CFU. Lo stesso decreto ha inoltre disciplinato le modalità delle prove d'esame, garantendo che queste si svolgano in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, grazie anche al supporto tecnico del CINECA.

Tuttavia, ciò che rileva ai fini del presente commento non è tanto la ricostruzione del quadro normativo nei suoi dettagli tecnici, bensì la scelta di sistema operata dal legislatore di spostare «*il momento selettivo dall'esterno all'interno del percorso universitario, ancorando la selezione ai risultati conseguiti nell'ambito di attività formative universitarie uniformemente disciplinate*» (§ 31 della motivazione). È questa scelta – e non il dettaglio regolamentare – a generare le questioni giuridiche che la sentenza affronta e che questo commento analizza.

3. La duplice natura del semestre filtro come categoria interpretativa

Il Tribunale costruisce la propria decisione attorno a un'unica categoria interpretativa, enunciata ai §§ 26-31 della motivazione e costantemente richiamata nell'intero sviluppo di quest'ultima. Si sostiene, in particolare, che il semestre filtro sia, al contempo, «*attività universitaria e segmento di una procedura selettiva nazionale*».

Le espressioni «*al tempo stesso*» (§ 27) e «*inscindibilmente*» (§ 29) rinvenibili nella motivazione non sono stilistiche, ma segnalano che la qualificazione è simultanea e strutturale e non alternativa né gerarchica: lo stesso insegnamento di Chimica è atto di trasmissione del sapere scientifico; il relativo esame è, nel medesimo istante, verifica del profitto individuale e atto di selezione nazionale, costituendo altresì parametro comparativo per la graduatoria; lo stesso docente è, contemporaneamente, professore universitario titolare del corso e componente della procedura selettiva nazionale.

Dalla duplice natura suddetta il Collegio trae, ai §§ 32-36 della motivazione, quattro conseguenze sistematiche, enunciate prima dell'esame dei singoli motivi e destinate a governarlo interamente. In primo luogo, la funzione selettiva nazionale non solo giustifica, ma «*anzi impone*» (§ 33), l'individuazione di discipline qualificanti comuni, programmi uniformi e modalità di verifica omogenee. In secondo luogo, la natura universitaria del semestre filtro esclude che la riforma possa essere assimilata a un meccanismo di accesso esterno, integralmente rimesso alla discrezionalità legislativa, trovando regolare applicazione i principi dell'autonomia universitaria e

della libertà di insegnamento posti dall'art. 33 Cost. In terzo luogo, il bilanciamento tra esigenze di uniformità selettiva e principi di autonomia universitaria e libertà di insegnamento deve tenere conto dell'estensione circoscritta del semestre filtro rispetto all'intero percorso formativo (18 CFU su un totale di 360). Infine, gli Atenei conservano la piena autonomia didattica, scientifica e organizzativa per tutto ciò che eccede il nucleo minimo di uniformità richiesto dalla funzione selettiva nazionale.

4. La procedura selettiva incorporata: una proposta sistematica

Al fine di descrivere adeguatamente la struttura ibrida del semestre filtro, si propone di elaborare un'apposita categoria concettuale, quella della *procedura selettiva incorporata*[8].

Occorre rilevare, innanzitutto, che tale categoria risulta distinta da quelle elaborate dalla dottrina pubblicistica per descrivere procedimenti complessi o compositi[9]: in quelle fattispecie, infatti, le fasi didattica e selettiva restano distinte e soggettivamente separate; qui, invece, le due funzioni operano sincronicamente nei medesimi atti e nelle medesime persone. È nell'ibridismo sincronico e non nella sequenzialità che risiede dunque la specificità strutturale dell'istituto.

Questa qualificazione ha conseguenze sul piano del diritto sostanziale e del diritto processuale, che la sentenza affronta solo in parte. Sul piano sostanziale, la "dissociazione" tra il docente titolare del corso e il docente componente della commissione d'esame presenta caratteri profondamente diversi rispetto a quella tipica delle procedure pre-accademiche (test di ammissione) o post-accademiche (esami di Stato, ASN). In tali ipotesi, infatti, il valutatore giudica candidati con i quali non ha mai intrattenuto alcun rapporto didattico. Nel semestre filtro, al contrario, la funzione valutativa si innesta su un rapporto didattico già instaurato, poiché il docente componente della commissione opera nel medesimo Ateneo presso il quale gli studenti hanno frequentato gli insegnamenti del semestre. La sentenza giustifica questa peculiare configurazione in ragione della

[8] La qualificazione del semestre filtro come procedura selettiva incorporata intende descrivere la struttura in cui la selezione nazionale non precede né segue l'attività formativa, ma si innerva in essa rendendola funzionalmente ibrida. L'ibridismo si caratterizza infatti per la sua dimensione sincronica, svolgendo il medesimo atto (l'esame di profitto), contestualmente, una funzione valutativa e una funzione selettiva.

[9] Le categorie dei procedimenti complessi o compositi sono utilizzate tendenzialmente per descrivere quei procedimenti che coinvolgono più amministrazioni o più funzioni pubbliche. La specificità della procedura selettiva incorporata è la simultaneità delle funzioni, non la loro sequenzialità o il loro parallelismo.

funzione selettiva della prova, ma resta aperta la questione se, in futuro, il contenzioso possa investire la composizione delle commissioni d'esame.

Sul piano processuale, l'ibridismo sincronico che caratterizza il semestre filtro si riflette nella difficoltà di ricondurre gli atti valutativi a un unico modello processuale di riferimento. Se infatti la componente didattica dell'istituto suggerirebbe di applicare il regime ordinario previsto per gli atti accademici, la sua componente selettiva richiama piuttosto le regole tipiche del contenzioso concorsuale.

Il profilo comparatistico illumina il contesto sistematico. Nel sistema francese PASS/LAS[10], ad esempio, è stata adottata una struttura analoga a quella italiana, prevedendo che il primo anno universitario assolva funzioni formative e selettive simultaneamente. Il sistema tedesco del *Numerus Clausus*[11] ha invece optato per la selezione collocata esternamente al percorso universitario, con conseguente diversità dei principi costituzionali in gioco[12]. Non si fa infatti

[10] Il sistema francese PASS/LAS è stato introdotto dalla *Loi Ma Santé 2022* (LOI n° 2019-774 del 24 luglio 2019) in sostituzione del sistema PACES (*Première Année Commune des Études de Santé*). La *Loi n° 2019-774* ha eliminato il *Numerus Clausus* e ha previsto diversi percorsi per l'accesso alla formazione medica. Il PASS (*Parcours Accès Spécifique Santé*) è un percorso formativo che consente agli studenti di presentare domanda di ammissione al secondo anno di un corso di formazione MPOM (*Formations de Médecine, de Pharmacie, d'Odontologie et de Maïeutique*). Nell'ambito del PASS, lo studente segue prevalentemente corsi relativi all'ambito sanitario, affiancati da un insegnamento "minore", che rappresenta una via di riorientamento in caso di mancato accesso agli studi sanitari. La LAS (*Licence «Accès Santé»)* rappresenta una laurea triennale in varie discipline, che consente di esercitare l'opzione "accesso alla salute". Si tratta, pertanto, della logica inversa rispetto al PASS. Per un approfondimento, v. MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCE, *Les nouvelles conditions d'accès aux formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique. Vademecum de la réforme du premier cycle des études de santé issue de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé*, Paris, Septembre 2024. Il sistema francese di accesso alla formazione medica è comunque destinato a subire ulteriori modifiche. Per un approfondimento, v. *www.service-public.gouv.fr/particuliers/actualites/A18890*.

[11] Il BVerfG ha affrontato la questione dell'accesso programmato ai corsi universitari nella c.d. *Numerus Clausus-Entscheidung* del 18 luglio 1972 (BVerfGE 33, 303) e nella successiva pronuncia del 9 aprile 1975 (BVerfGE 39, 258). Il sistema tedesco ha optato per una selezione collocata esternamente al percorso universitario, fondandola sulla libertà di scelta della professione e degli studi (art. 12 GG) e sul principio di eguaglianza delle opportunità. Il modello italiano del semestre filtro sceglie la via opposta (selezione interna al percorso universitario). Nella dottrina tedesca, sul *Numerus Clausus* e il diritto all'istruzione superiore, v. B. FREIIN ZU KNYPHAUSEN, *Das Hochschulzulassungsrecht auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand*, München, 2021; P. ZIMMERMANN, *Die Auswahlkriterien bei der Studienplatzvergabe vor dem Hintergrund des dritten Numerus-clausus-Urteils des Bundesverfassungsgerichts*, in *Wirtschaft und Verwaltung*, 2020, 123-143; M. BODE, *Hochschulzulassungsrecht im Spannungsfeld von gesamtstaatlicher Planung und lokaler Gerechtigkeit. Ein Beitrag zum ersten Numerus clausus-Urteil*, in *Wissenschaftsrecht*, 2013, 348-385. Si v. altresì P. LERCHE, *Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit un der Erforderlichkeit*, Köln, 1961, passim, opera fondamentale sul principio di proporzionalità nel diritto costituzionale tedesco, che costituisce lo sfondo dogmatico delle *Numerus Clausus-Entscheidungen*.

[12] In Germania, l'ammissione agli studi in ambito medico è gestita a livello centrale dalla *Stiftung für Hochschulzulassung.* La ripartizione dei posti disponibili viene stabilita tenendo conto di tre quote: la prima (30%) è definita sulla base del voto di maturità (*Abiturbestenquote*); la seconda (10%), la cosiddetta "quota aggiuntiva

riferimento in questo caso alla libertà di insegnamento, bensì al principio di eguaglianza e alla libertà di scelta della professione e degli studi.

Il modello italiano si avvicina a quello francese, anche se in quest'ultimo non è prevista una selezione uniforme a livello nazionale[13]. Sono infatti le singole università a definire le modalità e il peso delle prove di valutazione, una scelta che il *Conseil d'État* non ha ritenuto interamente legittima, censurando proprio l'assenza di una cornice regolatoria comune per uno degli aspetti più delicati della selezione[14].

5. Conformazione, compressione e soppressione: autonomia universitaria e libertà di insegnamento

Il Tribunale amministrativo risolve la tensione tra le due nature del semestre filtro attraverso il criterio della conformazione dei principi posti dall'art. 33 Cost. (§ 34 della motivazione). Il termine è impiegato in contrapposizione alla compressione (§§ 82, 87, 126, 129) e alla soppressione (§ 128, 153). Si tratta di una scelta lessicale carica di conseguenze sistematiche, che merita di essere approfondita.

La distinzione tra conformazione, compressione e soppressione di un diritto costituzionale, elaborata dalla dottrina, affonda le proprie radici nella tricotomia alexyiana tra *Inhaltsbestimmung,*

attitudinale" (*Zusätzliche Eignungsquote*), è definita sulla base di criteri indipendenti dal voto di maturità, stabiliti da ciascuna università; la terza (60%) è definita sulla base dei criteri stabiliti dai singoli atenei (*Auswahlverfahren der Hochschulen*). In questo ultimo caso, i criteri sono fissati dalle università ma conformemente a un quadro regolatorio definito a livello statale.

[13] Il processo di selezione nel modello francese è suddiviso in due fasi. Nella prima fase di valutazione, si procede all'esame del *dossier* di candidatura dello studente, secondo le procedure e i criteri di valutazione oggettivi definiti da ciascuna università. Lo studente che supera la soglia massima stabilita dall'università può essere ammesso direttamente a uno o più programmi MPOM; quello che si colloca tra la soglia minima e quella massima accede alla seconda fase di valutazione; al di sotto della soglia minima non vi è ammesso. Nella seconda fase di valutazione, vengono organizzate prove per i candidati che hanno ottenuto voti inferiori alla soglia minima per l'ammissione diretta ai programmi MPOM.

[14] Sulla legittimità del sistema di accesso alla formazione MPOM, v. Conseil d'État, 29 décembre 2023, n. 469479, disponibile al sito *www.legifrance.gouv.fr.* In tale sede, il giudice amministrativo francese è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità della disciplina relativa alle prove di valutazione contenuta nell'art. R. 631-1-2 del *Code de l'éducation,* a seguito del ricorso proposto dall'associazione PASS LAS 21. Il *Conseil d'État* ha parzialmente accolto il ricorso, riconoscendo l'illegittimità della «*décision implicite de la Première ministre*» del 22 ottobre 2022, nella parte in cui rifiutava di abrogare alcune previsioni della disposizione richiamata, che attribuivano alle università la responsabilità di determinare la ponderazione dei due gruppi di prove di valutazione, senza fissare una cornice nazionale minima. In seguito alla decisione del *Conseil d'État*, il Governo francese ha adottato il *décret* n. 2024-747 del 5 luglio 2024 e ha modificato la disposizione.

Beschränkung e *Verletzung*. Il primo termine allude alla determinazione del contenuto del diritto o della libertà; il secondo attiene invece alla sua limitazione, ossia alla compressione del perimetro esterno, che ne lascia tuttavia intatto il nucleo essenziale; il terzo indica la violazione, incidendo dunque sullo stesso nucleo essenziale.

La categoria impiegata dalla sentenza può essere sistematizzata nei termini seguenti. Può qualificarsi come conformazione proporzionata dell'autonomia universitaria e della libertà di insegnamento nell'ambito di procedure selettive a base accademica la situazione nella quale ricorrono cumulativamente le seguenti condizioni: il diritto rimane strutturalmente intatto nel suo nucleo – la libertà di insegnamento nella sua dimensione scientifica e metodologica, l'autonomia universitaria nella sua portata organizzativa – ; la limitazione funzionale è strettamente circoscritta al segmento in cui opera la funzione selettiva; residua uno spazio autonomo di esercizio del diritto non compresso dalla funzione pubblica[15].

Le tre condizioni sono cumulative. Il venir meno di una sola trasforma infatti la conformazione dell'autonomia universitaria e della libertà di insegnamento in compressione e la compressione del nucleo essenziale si risolve, a sua volta, in soppressione del diritto o della libertà.

Il test di proporzionalità[16] così strutturato verifica, innanzitutto, la necessità della limitazione, ossia la mancanza di strumenti meno restrittivi idonei a garantire l'uniformità della selezione; vaglia, poi, l'adeguatezza delle misure adottate rispetto al fine perseguito e valuta, infine, il rispetto del nucleo essenziale del diritto o della libertà[17].

---

[15] Su questi criteri, *mutatis mutandis*, v. Corte giust. CE, 13 dicembre 1979, causa 44/79, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, in *Racc.*, 1979, 3727 ss., che elabora per la prima volta a livello europeo il test tripartito di proporzionalità (necessità, adeguatezza, proporzionalità in senso stretto) in relazione a diritti fondamentali.

[16] Sulla teoria dei principi e sul principio di proporzionalità, v. R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 1994, 133-137. Sul principio di proporzionalità nel diritto amministrativo, v. S. DE NITTO, *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, Torino, 2023; F. TRIMARCHI BANFI, *Canone di proporzione e test di proporzionalità nel diritto amministrativo*, in *Dir. proc. amm*., n. 2, 2016, 361-400; A. ALBANESE, *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, in *Ist. fed*., n. 3, 2016, 697-723; S. COGNETTI, *Clausole generali nel diritto amministrativo. Principi di ragionevolezza e di proporzionalità*, in *Giur. it*., n. 5, 2012, 1197-1213; V. FANTI, *Dimensioni della proporzionalità. Profili ricostruttivi tra attività e processo amministrativo*, Torino, 2012; U. FANTIGROSSI, *Sviluppi recenti del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo italiano*, in *Liuc paper*s, n. 220, 2008, 1-11; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 310 ss.; G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998. Per un approfondimento sul principio di proporzionalità come parametro nel giudizio di legittimità delle leggi, v. M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana. Conferenza trilaterale delle Corte costituzionali italiana, portoghese e spagnola*, Roma, 24-26 ottobre 2013.

[17] Sul "nucleo essenziale" come limite invalicabile del bilanciamento dei diritti costituzionali, v. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore,* in *Giur. cost*., n. 6, 2016, 2336

La sentenza, pur senza richiamarlo espressamente, sembra muoversi lungo questo schema argomentativo. Nella medesima si verifica, innanzitutto, la necessità dell'uniformità, considerando che senza syllabi e prove comuni la graduatoria finirebbe per essere interna a ciascun Ateneo e, dunque, non comparabile su scala nazionale; si valuta, poi, l'adeguatezza delle misure adottate, consistenti principalmente nell'individuazione di discipline qualificanti comuni, nonché nella previsione di programmi uniformi e di modalità di verifica omogenee; si assicura, infine, che il nucleo essenziale dell'autonomia universitaria e della libertà di insegnamento resti salvaguardato, evidenziando che la libertà del metodo e della ricerca rimangono pienamente integre.

Il concetto di autonomia universitaria quale *autonomia funzionale*[18] è rilevante qui, perché essa implica che i limiti legislativi all'autonomia universitaria non siano pensabili come limitazioni astratte di un diritto assoluto, bensì come *conformazioni funzionali* giustificate dalla specifica funzione pubblica in cui l'autonomia opera. Ogni segmento dell'attività universitaria ha infatti una funzione che può giustificare conformazioni diverse: la didattica ordinaria non tollera l''uniformità centralizzata; la selezione nazionale, per sua natura, la richiede. La sentenza applica esattamente questa logica e il presente contributo si propone di esplicitarla e di verificarne la tenuta sistematica.

6. Le quattro dimensioni della libertà di insegnamento e la gerarchia implicita

La sentenza elabora una quadripartizione della libertà di insegnamento, riconosciuta ai sensi dell'art. 33, primo comma, Cost., la quale risulta articolata nelle seguenti dimensioni: libertà dei

ss.; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, 2008, in partic. 60 ss.; A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, Roma, 2006, 1-12; I. MASSA PINTO, *Il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e la concezione espansiva della Costituzione*, in AA. VV., *I diritti fondamentali in Europa*, Milano, 2002, 605-626; O. CHESSA, *Brevi note sul «contenuto essenziale» (dei diritti inviolabili) come parametro del giudizio di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000, 293 ss.; ID., *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento. Nota a Corte cost. 26 febbraio 1998, n. 27*, in *Giur. cost.*, n. 2, 1998, 1170 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle corti costituzionali*, Torino, 1994, 83 ss. Il TAR Lazio presuppone il limite del nucleo essenziale senza enunciarlo espressamente: la salvaguardia della libertà del metodo e della ricerca rappresenta, nella logica della sentenza, proprio l'inviolabile residuo che nessuna esigenza selettiva può comprimere.

[18] La nozione di autonomia universitaria si distingue sia dall'autonomia degli enti territoriali, di matrice politico-rappresentativa, sia dall'autonomia privata, di matrice negoziale, in quanto trova il proprio fondamento nella specifica funzione pubblica attribuita alle università, ovvero nella ricerca e nella trasmissione critica del sapere. Per un approfondimento generale sul tema delle autonomie funzionali, v. A. POGGI, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

contenuti, del metodo, della ricerca e della valutazione. La classificazione trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale[19], ma non era mai stata proposta in forma così sistematica. Essa istituisce una gerarchia implicita[20], che è il passaggio argomentativo più rilevante del secondo motivo della pronuncia, e che conviene ricostruire esplicitamente.

La valutazione è la dimensione più incisa dalla riforma, la quale si fonda infatti su prove predisposte per tutti gli Atenei dal CINECA, cui è demandata anche la rilevazione informatizzata delle risposte, e su criteri uniformi di correzione, pur se tale ultima attività rimane affidata alle commissioni d'esame formate dai singoli docenti delle materie interessate. Si tratta della dimensione della libertà di insegnamento su cui il Tribunale ammette più agevolmente la conformazione. Il giudice amministrativo richiama, in tale prospettiva, la sentenza della Corte costituzionale n. 240/1974, la quale aveva riconosciuto la legittimità dell'intervento statale funzionale a garantire «*una valutazione imparziale, operata da organi dello Stato e da questo nominati, secondo modalità prestabilite dall'ordinamento e tale da garantire l'eguale trattamento di tutti i candidati*».

La libertà dei contenuti è incisa in misura parziale dai syllabi nazionali, che individuano un «*patrimonio minimo comune di conoscenze*» (§ 85 della motivazione). Tale libertà non è tuttavia annullata, se si considera che il docente conserva la libertà di approfondire, integrare e sviluppare i contenuti della materia secondo il proprio orientamento scientifico e culturale.

La libertà del metodo, che attiene alla scelta delle modalità didattiche, degli approcci espositivi e degli strumenti pedagogici (§ 78 della motivazione), è riconosciuta integralmente agli Atenei dall'art. 4, comma 4, del D.M. n. 418/2025, nel quale si dispone che «*[l]e università disciplinano, nell'esercizio della propria autonomia, la metodologia didattica per l'erogazione delle attività formative [...] e adeguano i piani di studio al fine di erogare gli insegnamenti*» caratterizzanti il semestre filtro.

La libertà della ricerca è del tutto estranea all'ambito di applicazione del decreto, il quale disciplina esclusivamente le attività didattiche del primo semestre e non incide in alcun modo sull'attività scientifica dei docenti.

[19] V., in particolare, Corte cost., 27 giugno 1974, n. 240, in *www.giurcost.org*, ove la Corte, riferendosi «al nucleo essenziale e indefettibile di garanzia della libertà dei "contenuti" dell'insegnamento», riconosce che si tratti di una interpretazione restrittiva di tale libertà, rinviando pertanto a ulteriori dimensioni.

[20] La sentenza del TAR Lazio costruisce su tale gerarchia l'intero impianto del secondo motivo di ricorso.

La gerarchia che ne discende ha una logica costituzionale precisa: tanto più una dimensione della libertà è connessa alla funzione scientifica del docente (ricerca, contenuti del sapere disciplinare), tanto più è protetta dal nucleo essenziale dell'art. 33, primo comma, Cost.; tanto più è connessa alla funzione di accertamento esterno del profitto, tanto più il bilanciamento tra autonomia universitaria, libertà di insegnamento e funzione selettiva nazionale risulta proporzionato e non eccessivo.

Rimane aperta, in quanto non specificamente sollevata dai ricorrenti e dunque non esaminata dal Tribunale, la questione del grado di analiticità dei syllabi nazionali, che costituisce la variabile determinante per stabilire se la libertà residua dei contenuti sia effettiva. Infatti, ove i syllabi si limitino a individuare i temi fondamentali di Chimica, Fisica e Biologia, tale libertà residua può dirsi concretamente sussistente. Al contrario, ove invece essi scendano fino al dettaglio delle singole domande d'esame, essa si risolve in una mera enunciazione formale, priva di reale contenuto. Il Tribunale sembra presupporre, implicitamente, il primo scenario, ma non è tuttavia da escludere che il contenzioso futuro sia chiamato a confrontarsi proprio con il secondo.

La questione non riveste, in questo senso, un rilievo puramente teorico. I syllabi adottati dalle commissioni ministeriali ai sensi dell'art. 4, comma 3, del D.M. n. 418/2025 costituiscono infatti atti amministrativi di livello secondario (o, a voler tener conto dell'intera catena normativa che li sorregge – legge delega, decreto delegato, decreto ministeriale, atti delle commissioni di esperti nominate dal Ministero –, di livello finanche terziario), la cui analiticità resta suscettibile di sindacato giurisdizionale sotto il profilo della proporzionalità.

Il limite dell'analiticità dei contenuti imposti a livello statale è, del resto, immanente al sistema: ogni determinazione ministeriale incontra il confine costituzionale dell'autonomia universitaria nella misura in cui pretenda di esaurire l'insegnamento, anziché limitarsi a orientarlo. Qualora i syllabi del semestre filtro si rivelassero talmente analitici da lasciare al docente titolare del corso la sola scelta degli esempi e degli esercizi e non anche quella degli approcci scientifici, delle fonti bibliografiche, delle questioni aperte della disciplina, la conformazione della libertà dei contenuti finirebbe per invadere il nucleo essenziale della medesima, con conseguenze che il contenzioso futuro sarebbe chiamato ad affrontare.

7. Legittimazione autonoma e legittimazione derivata del docente

La sentenza elabora una distinzione che ha rilievo sistematico autonomo[21]: quella tra la *legittimazione autonoma* del docente a tutela della propria libertà di insegnamento e la *legittimazione derivata* dello stesso a far valere la violazione dell'autonomia universitaria degli Atenei. Il Tribunale muove dal principio che «*l'autonomia universitaria trova il proprio titolare istituzionale nelle Università*», sicché il singolo docente «*non è legittimato a far valere in via generale e astratta l'autonomia dell'Ateneo di appartenenza*» (§ 54 della motivazione). Aggiunge però – e qui sta il contributo processuale della sentenza – che i ricorrenti deducono la lesione diretta della propria libertà di insegnamento, posizione soggettiva immediatamente riferibile al singolo docente e come tale suscettibile di tutela giurisdizionale.

La struttura della legittimazione si articola in due piani distinti. Quanto alla libertà di insegnamento (art. 33, primo comma, Cost.), la posizione soggettiva è immediatamente riferibile alla persona fisica del docente e la legittimazione è dunque autonoma. Rispetto all'autonomia universitaria (art. 33, sesto comma, Cost.), invece, il titolare è l'Ateneo e il docente può pertanto farla valere solo nella misura in cui «*essa si rifletta immediatamente e direttamente sulle proprie prerogative didattiche e scientifiche*» (§ 54 cit.). La legittimazione è in questo senso derivata.

Questa bipartizione, che ha conseguenze sul piano del ricorso collettivo[22] e sulla delimitazione dell'oggetto del giudizio, chiarisce un profilo che la dottrina processuale-amministrativa aveva trattato in modo non sistematico, ovvero che il docente universitario è un attore processuale autonomo.

---

[21] La bipartizione tra legittimazione autonoma (libertà di insegnamento *ex* art. 33, primo comma, Cost., che è un diritto individuale del docente) e legittimazione derivata (autonomia universitaria *ex* art. 33, sesto comma, Cost., che costituisce un diritto dell'Ateneo come istituzione) è enunciata in modo esplicito dalla sentenza in commento (§§ 52-54). Essa ha conseguenze processuali rilevanti: i ricorsi dei docenti e quelli degli Atenei, pur potendo convergere nel merito, poggiano su fondamenti soggettivi distinti e non sono tra loro fungibili.

[22] Il ricorso collettivo nel processo amministrativo è ammissibile, secondo la giurisprudenza consolidata, quando sussistono due condizioni cumulative: l'identità delle posizioni sostanziali e processuali dei ricorrenti e l'assenza di conflitti di interessi (anche solo potenziali). Sul tema, tra le tante, v. Cons. Stato, Sez. IV, 20 luglio 2026, n. 5910; Cons. Stato, Sez. IV, 21 febbraio 2023, n. 1775; Cons. Stato, Sez. III, 16 dicembre 2021, n. 8488; Cons. Stato, Sez. III, 21 aprile 2017, n. 1866, tutte disponibili in *www.giustizia-amministrativa.it*. Nel caso in esame, il Tribunale evidenzia che i ricorrenti hanno agito a tutela di una medesima posizione soggettiva, ovvero la libertà di insegnamento garantita dall'art. 33, primo comma, Cost. e della connessa autonomia didattica. Rispetto all'asserito conflitto d'interessi in ordine alla pesatura dei CFU, il Tribunale risolve la questione sul «*petitum*», osservando che i ricorrenti non chiedevano una specifica ripartizione dei crediti, ma la restituzione della relativa competenza agli Atenei.

Le due posizioni soggettive, che la sentenza correttamente valorizza, non si contraddicono: coesistono e possono cumularsi nel medesimo contenzioso. La distinzione tra titolare dell'autonomia istituzionale (l'Ateneo) e titolare dei diritti individuali connessi alla funzione docente (il professore) è del resto coerente con la logica dell'autonomia funzionale: l'autonomia degli Atenei è strumentale alla migliore realizzazione della ricerca e della didattica, secondo la ricostruzione che qui si ribadisce e che trova fondamento nella sentenza della Corte costituzionale n. 383/1998, e la libertà individuale del docente ne è il presupposto soggettivo indispensabile.

8. Le doglianze relative al principio di eguaglianza

La sentenza, nei §§ 130-136, dedica una trattazione ai profili dell'eguaglianza che si articola su due piani tra loro complementari e che merita un'analisi specifica.

Sul piano dell''eguaglianza formale, il Tribunale richiama il principio della *par condicio competitorum*[23] come fondamento costituzionale dell'intera architettura uniformante della riforma. La previsione di programmi uniformi, syllabi nazionali e prove omogenee garantisce che tutti gli studenti siano valutati «*secondo i medesimi criteri, indipendentemente dalla sede frequentata, realizzando quella "par condicio competitorum" che costituisce il fondamento di ogni procedura selettiva nazionale*» (§ 131 della motivazione). La *par condicio* non è la giustificazione di una scelta tra tante, ma è il principio che rende necessarie tutte le scelte uniformanti della riforma. Se ci si chiede perché i syllabi debbano essere nazionali, perché le prove debbano essere gestite dal CINECA, perché i CFU debbano essere ripartiti in misura uniforme, la risposta è sempre la stessa: perché la graduatoria nazionale deve confrontare candidati valutati in condizioni comparabili. La *par condicio* trasforma la conformazione della libertà di insegnamento da scelta opportuna a scelta funzionalmente necessaria.

[23] Il principio della *par condicio competitorum* è frequentemente richiamato nelle sentenze del giudice amministrativo relative alle procedure selettive e ad evidenza pubblica con specifico riferimento all'istituto del soccorso istruttorio. Tra le tante, v. TAR Lazio, Sez. IV-*quater*, 17 luglio 2026, n. 13213; Cons. Stato, Sez. V, 15 luglio 2026, n. 5729; Cons. Stato, Sez. III, 25 maggio 2026, n. 4216, tutte disponibili in *www.giustizia-amministrativa.it.*

Sul piano dell'eguaglianza sostanziale[24], la sentenza sviluppa un argomento metodologicamente rilevante al di là del caso concreto. La riforma non solo non viola l'art. 3, comma secondo, Cost., ma ne costituisce attuazione più fedele rispetto al sistema previgente, laddove si consideri che la liberalizzazione dell'accesso al primo semestre «*rimuove gli ostacoli di ordine economico che caratterizzavano il precedente sistema, in cui il successo nel test di ammissione era spesso condizionato dalla disponibilità economica necessaria per frequentare costosi corsi di preparazione privati*» (§ 132 della motivazione)[25]. Il giudice amministrativo rileva altresì come il vecchio test di ammissione si rifletteva direttamente sulle condizioni socioeconomiche del candidato, penalizzando in modo strutturale chi non poteva sostenere i costi di una preparazione privata. Il semestre filtro, aprendo a tutti l'accesso e valutando i candidati sulla base di attività formative accademiche, rimuove questo ostacolo strutturalmente discriminatorio.

Il giudizio di conformità costituzionale non si esaurisce, dunque, nel confronto tra la misura impugnata e il parametro astratto, ma comprende necessariamente il confronto con le alternative praticabili e, in primo luogo, con il sistema previgente. Una riforma che, rispetto al sistema che sostituisce, si avvicina maggiormente al parametro costituzionale non può essere ritenuta incostituzionale per il solo fatto che introduce limitazioni non conosciute dal sistema precedente. Quelle limitazioni possono essere, infatti, il "*prezzo*" necessario di un avanzamento verso una maggiore conformità costituzionale complessiva.

[24] Nella dottrina italiana, sull'eguaglianza sostanziale, tra i tanti, v. A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, 17 ss.; N. LIPARI, *Principio di eguaglianza ed esercizio della giurisdizione*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2020, 15-22; S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la storia*, n. 1, 2017, 5-13; C. PINELLI, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1429 ss.; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, 1975, 162-198; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; ID., *Eguaglianza: diritto costituzionale*, in *Enc. dir*., vol. XIV, Milano, 1965, 519 ss.

[25] Il riferimento ai «costosi corsi di preparazione privati» come ostacolo strutturalmente discriminatorio all'accesso alle professioni sanitarie è documentato empiricamente. Il mercato della preparazione al test di medicina era stimato, secondo diverse ricerche di settore, in decine di milioni di euro annui, con costi significativi per ciascun candidato.

9. Il regime speciale non permanente e i suoi confini sistemici

La sentenza affronta con precisione, ai §§ 133-134, la censura di disparità di trattamento tra i docenti del semestre filtro e gli altri docenti universitari. L'argomento svolto ha valore sistematico, che eccede il caso concreto, ed è utile isolarlo.

Il Tribunale esclude la violazione dell'art. 3 Cost. sia a livello sostanziale che personale. Sul piano sostanziale, la comparazione proposta dai ricorrenti muove «*da un presupposto non condivisibile, ossia dall'assimilazione di situazioni che il legislatore ha ragionevolmente considerato diverse sotto il profilo funzionale*» (§ 133). Il giudice amministrativo sottolinea, in questo senso, che i docenti del semestre filtro operano in un segmento che «*non assolve esclusivamente a finalità didattiche, ma costituisce anche parte integrante di una procedura selettiva nazionale*» (§ 133). La differenza funzionale giustifica la differenza di regime.

Sul piano temporale e personale, la sentenza delimita con precisione l'ambito di applicazione del regime speciale. In particolare, esso non incide sullo «*status accademico dei professori interessati, sulle attività di ricerca, sulla progressione di carriera, sulla titolarità degli insegnamenti, sulla partecipazione agli organi universitari o, più in generale, sull'esercizio delle prerogative ordinariamente connesse alla funzione docente*» (§ 134). Si tratta di una «*disciplina speciale riferita ad una specifica attività formativa, delimitata sotto il profilo temporale e funzionale, e non di una differenziazione permanente della figura del docente universitario*» (§ 134).

Questa delimitazione assume rilievo sostanziale, poiché rappresenta il confine sistemico che distingue la conformazione proporzionata dalla discriminazione strutturale. Il regime speciale del semestre filtro è costituzionalmente praticabile soltanto perché rimane rigorosamente circoscritto alla funzione didattico-selettiva, lasciando intatto tutto il resto. Se il regime speciale si estendesse, anche indirettamente, allo *status* accademico del docente, alla sua carriera, alla sua ricerca, alla sua partecipazione al governo dell'Ateneo, la differenziazione cesserebbe di essere una modulazione funzionale e diventerebbe una discriminazione nella posizione giuridica complessiva del professore universitario[26]. La sentenza chiarisce implicitamente che questo sarebbe il confine della incostituzionalità.

[26] Sullo *status* del docente universitario, v. E. CASTORINA, *Lo status dei docenti universitari. Relazione al convegno di studi dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, cit.

Sotto questo profilo, la sentenza può essere letta come l'enunciazione di un principio generale: la specialità funzionale di un segmento dell'attività accademica non si trasferisce automaticamente alla persona del docente che lo svolge. Il professore universitario rimane, nel suo intero *status*, titolare dei diritti e delle prerogative che l'ordinamento gli riconosce; soltanto nella specifica funzione didattico-selettiva del semestre filtro alcune di quelle prerogative – e segnatamente le modalità e i criteri della valutazione, ferma restando la competenza del docente all'attribuzione del voto, nonché, parzialmente, la libertà dei contenuti – sono conformati dalla funzione selettiva nazionale. Separare la funzione speciale dallo *status* generale costituisce la condizione necessaria della legittimità del regime differenziato. Ne deriva, del resto, che il professore del semestre filtro non può essere discriminato – in termini di reclutamento, di progressione di carriera, di distribuzione dei carichi didattici o, ancora, di accesso ai finanziamenti di ricerca – in ragione del fatto che insegna nel semestre filtro piuttosto che in altri segmenti del percorso formativo. Una simile differenziazione contrasterebbe con il principio di eguaglianza tra docenti dello stesso Ateneo e con la garanzia dell'autonomia didattica e scientifica che l'art. 33, primo comma, Cost. assicura al professore universitario, indipendentemente dall'insegnamento specifico che è chiamato a svolgere. Questo confine, che la sentenza presuppone ma non enuncia, è quello che i regolamenti didattici di Ateneo e le delibere dei Senati accademici dovranno rispettare nell'attuazione concreta del semestre filtro.

10. Potenziale espansivo del modello e questioni aperte

Il modello costruito dalla sentenza, relativo alla «*duplice natura*» del semestre filtro come chiave di legittimazione della conformazione proporzionata dell'autonomia universitaria ha un *potenziale espansivo*. Il modello è applicabile, nei suoi principi, a qualsiasi corso universitario a numero programmato[27] in cui lo Stato decida di incorporare la selezione all'interno del percorso formativo. La struttura argomentativa della sentenza non sembra contenere un limite di sistema che impedisca questa estensione. In tale prospettiva, nella medesima sono rinvenibili soltanto un parametro

[27] Il modello del semestre filtro è potenzialmente estendibile, pertanto, ai corsi universitari a numero programmato individuati dalla L. 2 agosto 1999, n. 264. Un'applicazione del modello a questi ultimi richiederebbe una nuova legge delega, ma la struttura argomentativa della sentenza non contiene ostacoli di principio all'estensione.

quantitativo, rappresentato dalla circoscrizione della porzione uniformata rispetto al percorso totale (sia in termini di CFU, sia dal punto di vista temporale), e un parametro qualitativo, relativo alla salvaguardia del nucleo essenziale di ciascuna dimensione della libertà di insegnamento. Se una futura riforma rispettasse entrambi, il precedente del TAR Lazio sarebbe applicabile.

Il tema è tanto più rilevante se si considera che la giurisprudenza costituzionale sull'autonomia universitaria ha costantemente riconosciuto al legislatore statale ampi margini di intervento sull'organizzazione degli Atenei, purché l'intervento non svuoti il nucleo essenziale dell'autonomia funzionale. La sentenza in commento aggiunge un parametro ulteriore nella specifica materia dell'accesso programmato. In questo senso, la funzione selettiva è una giustificazione costituzionalmente adeguata ai fini della conformazione dell'autonomia universitaria e della libertà di insegnamento, purché essa operi in modo proporzionato, ovvero limitato in termini di CFU, e non incida sullo *status* del docente.

Restano aperte alcune questioni che il contenzioso futuro dovrà presumibilmente affrontare. Viene anzitutto in rilievo la qualificazione degli esami del semestre filtro come atti accademici ovvero come atti concorsuali, dalla quale dipendono, sul piano processuale, l'individuazione del giudice competente, i termini di impugnazione e il regime probatorio applicabile. Rileva, poi, come accennato, il grado di analiticità dei syllabi nazionali. Si pone il tema dell'estensione del modello ad altri corsi a numero programmato e delle soglie, sia quantitative che qualitative, entro cui la relativa conformazione può dirsi ancora proporzionata. Da ultimo, meritano attenzione i profili di tutela degli studenti – categoria rimasta del tutto estranea al contenzioso qui esaminato – con particolare riguardo alla composizione delle commissioni, alla parametrazione dei punteggi in relazione all'oggettiva difficoltà differenziale delle prove nelle tre materie e all'accessibilità delle prove.

Attraversa trasversalmente l'intera motivazione, inoltre, il principio di omogeneità nazionale come fondamento strutturale della riforma. Il TAR Lazio afferma con chiarezza che una base formativa e valutativa uniforme è necessaria per garantire graduatorie eque e risultati comparabili tra tutti gli studenti, indipendentemente dalla sede universitaria frequentata (§§ 33, 131 della motivazione). L'uniformità non è, in questa prospettiva, una scelta di politica legislativa opinabile, bensì la condizione logica che rende possibile una graduatoria nazionale meritocratica. Il Tribunale radica questo principio nell'art. 3, primo comma, Cost., ovvero nella *par condicio competitorum*, e nell'art. 34, terzo comma, Cost., nel quale è enunciato il principio meritocratico, costruendo il

bilanciamento costituzionale non come semplice tolleranza dell'uniformità, bensì come sua necessità funzionale.

Un ulteriore profilo che la sentenza affronta con chiarezza, che non risulta privo di implicazioni sistematiche, riguarda il ruolo del CINECA nella gestione delle prove. I ricorrenti avevano contestato la centralizzazione delle prove d'esame e il coinvolgimento del Consorzio come lesivi della funzione valutativa del docente. Il TAR rigetta questa censura, precisando che il CINECA svolge funzioni esclusivamente tecniche e informatiche nella gestione della procedura, senza sostituirsi ai docenti nella valutazione degli studenti (§ 91 della motivazione). Le Università continuano a nominare le commissioni d'esame, incaricate della correzione delle prove e della validazione dei risultati. Il verbale di correzione, inoltre, è caricato nella piattaforma informatica dal Presidente della commissione universitaria e non dal CINECA. La dissociazione tra chi predispone le domande (commissioni ministeriali), chi gestisce la piattaforma (CINECA) e chi corregge le prove (commissioni universitarie) è pertanto articolata su tre livelli funzionalmente distinti. Questa tripartizione non elimina le tensioni sistematiche già segnalate in ordine alla dissociazione tra docente titolare e commissario valutatore, ma chiarisce che il CINECA non è un ulteriore soggetto valutatore, ma un mero strumento tecnico al servizio della garanzia di uniformità e imparzialità della procedura selettiva nazionale.

11. Considerazioni conclusive

La sentenza si conclude con la dichiarazione di manifesta infondatezza di tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti in via subordinata, aventi ad oggetto la L. n. 26/2025 e il D.lgs. n. 71/2025 per asserito contrasto con gli artt. 3, 33, 76 e 97 Cost. (§§ 111-148 della motivazione).

Il Collegio non si sottrae al compito di svolgere un'argomentazione costituzionale approfondita, ricostruendo analiticamente i parametri coinvolti e il bilanciamento operato dal legislatore, e il punto di approdo è significativo. La riforma «*non realizza una sostituzione dell'autonomia universitaria con un modello centralizzato di formazione*» (§ 154 della motivazione), ma introduce un segmento comune limitato, funzionale alla selezione nazionale, lasciando integre le prerogative di Atenei e docenti per il restante percorso. Il legislatore ha operato, secondo il Tribunale, un

bilanciamento «*costituzionalmente non manifestamente irragionevole*» (§ 120) tra autonomia universitaria (art. 33, sesto comma, Cost.), libertà di insegnamento (art. 33, primo comma, Cost.), diritto allo studio e principio meritocratico (art. 34 Cost.), eguaglianza sostanziale (art. 3, secondo comma, Cost.) e tutela della salute pubblica attraverso la programmazione del fabbisogno di professionisti sanitari (art. 32 Cost.).

Questa convergenza di parametri costituzionali a sostegno della riforma è l'elemento che rende il bilanciamento non solo tollerabile ma, in una certa misura, costituzionalmente orientato. Il giudice amministrativo evidenzia pertanto che il legislatore non ha soltanto evitato di violare la Costituzione, ma ha perseguito finalità che la Carta stessa impone.

Resta tuttavia un nodo che la sentenza non scioglie e che il presente contributo non può eludere. La libertà di insegnamento garantita dall'art. 33, primo comma, Cost. comprende, nel suo nucleo essenziale, la determinazione autonoma dei contenuti della trasmissione del sapere.

Non si tratta della libertà di scegliere il manuale o di variare l'ordine degli argomenti, ma si tratta della prerogativa costitutiva del docente universitario di stabilire cosa insegnare e come costruire il percorso conoscitivo che conduce gli studenti alla comprensione della disciplina. Ora, la redazione ministeriale dei syllabi delle materie del semestre filtro non si limita a indicare obiettivi formativi o soglie minime di conoscenza, ma fissa analiticamente i contenuti programmatici che i docenti sono tenuti a trasmettere.

La differenza tra l'individuazione di un patrimonio minimo comune – che potrebbe ancora rientrare nella logica della conformazione proporzionata – e la determinazione analitica del programma è una differenza qualitativa e non quantitativa. Nel primo caso il docente è conformato; nel secondo è sostituito. Se questa lettura è corretta, il punto di equilibrio individuato dalla sentenza tra autonomia universitaria e uniformità selettiva nazionale potrebbe rivelarsi meno stabile di quanto la motivazione lasci intendere. Non nella struttura del modello, che rimane costituzionalmente sostenibile nei suoi tratti generali, ma in questa sua specifica declinazione attuativa.

La sentenza del TAR Lazio offre, nel suo insieme, un impianto argomentativo di apprezzabile coerenza. Essa consente, inoltre, di ricavare, nei termini proposti in questo contributo, la categoria della conformazione proporzionata nell'ambito della procedura selettiva incorporata, quale criterio interpretativo suscettibile di applicazione anche oltre il caso di specie, ogniqualvolta il legislatore scelga di incorporare una procedura selettiva all'interno del percorso universitario. Spetterà alla

riflessione scientifica verificarne la tenuta sistematica e precisarne i confini. È proprio in questa prospettiva che la sentenza sembra destinata ad assumere un rilievo che trascende la vicenda processuale da cui trae origine.