

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_ REG.PROV.CAU.  
N. 01615/2026 REG.RIC.



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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 1615 del 2026, proposto da

Ora Elmakias, Noy Hacmon, rappresentati e difesi dagli avvocati Simona Fell, Francesco Leone, Rosy Floriana Barbata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Ministero dell'Universita' e della Ricerca, Universita' degli Studi Bari, Universita' degli Studi Bologna Alma Mater Studiorum, Universita' degli Studi Camerino, Universita' degli Studi Messina, Universita' degli Studi Milano, Universita' degli Studi Napoli Federico II, Universita' degli Studi Padova, Universita' degli Studi Palermo, Universita' degli Studi Parma, Universita' degli Studi Perugia, Universita' degli Studi Pisa, Universita' degli Studi Roma Tor Vergata, Universita' degli Studi Sassari, Universita' degli Studi Torino, Universita' degli Studi Teramo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

- della graduatoria nazionale nominativa “non UE residenti all'estero” del corso di laurea in Medicina Veterinaria pubblicata in data 8 gennaio 2026 sul portale University/CINECA, nonché del/i provvedimento/i di definizione/chiusura della medesima graduatoria in data 16 gennaio 2026, e di ogni atto successivo o comunque connesso di approvazione, rettifica, integrazione, aggiornamento, definizione, chiusura, gestione, scorrimento, riassegnazione e/o devoluzione dei posti residui del contingente riservato agli studenti non UE residenti all'estero in favore di candidati appartenenti a platee diverse (studenti UE e/o non UE residenti in Italia), ivi inclusi gli atti di assegnazione, prenotazione, immatricolazione e ogni effetto applicativo conseguente (VETERINARIA EXTRA UE)
- della graduatoria definitiva nazionale approvata e pubblicata nella Piattaforma University in data 28 gennaio con riferimento al corso di Laurea in Medicina Veterinaria per studenti italiani ed UE, nella parte in cui ha disposto la redistribuzione/riassegnazione ai candidati italiani e/o UE dei posti originariamente appartenenti al contingente riservato agli studenti extra-UE residenti all'estero, con conseguente modificazione della ripartizione dei posti e degli esiti utili ai fini dell'ammissione (cfr. doc. 8);
- del D.M. del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 454 del 16 luglio 2025, e in particolare dell'art. 2, comma 6, nella parte in cui prevede che “*gli eventuali posti non utilizzati nell'ambito delle graduatorie relative agli studenti non UE residenti all'estero siano resi disponibili per le assegnazioni e le immatricolazioni degli studenti dei Paesi UE e dei Paesi non UE residenti in Italia, in occasione della riassegnazione*”, con ogni conseguente effetto di devoluzione/riassorbimento del contingente riservato (doc. 1);
- dell'Allegato n. 2 del D.M. n. 454 del 26 luglio 2025 relativo agli studenti non UE residenti all'estero, nella parte in cui disciplinano tempi, modalità, chiusura/definizione della graduatoria, assenza di ulteriori finestre di scorrimento

e/o qualunque regola che consenta, direttamente o indirettamente, la riassegnazione dei posti residui del contingente non UE estero al canale UE/non UE residenti in Italia (doc. 2);

- del D.M. del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 600 del 7 agosto 2025 nella parte in cui all'art. 2, comma 3 stabilisce che “non sono consentite ammissioni in soprannumero”, nella misura in cui tale previsione si pone come ostativa all'adozione di misure interinali effettive (immatricolazione con riserva anche in soprannumero) necessarie a preservare la chance e l'effettività della tutela, all'art. 2, comma 1, nella parte in cui vincola l'immatricolazione degli studenti UE/non UE residenti in Italia e degli studenti non UE residenti all'estero alle assegnazioni operate ai sensi del D.M. n. 454/2025 e nei limiti dei posti delle tabelle allegate, per quanto occorra quale atto presupposto/condizionante rispetto alla gestione dei contingenti e agli effetti devolutivi contestati nonché, ove occorra, delle tabelle allegate e di ogni ulteriore previsione del medesimo decreto che, direttamente o indirettamente, concorra a rendere irreversibile la perdita dei posti del contingente riservato agli studenti non UE residenti all'estero o a comprimere l'effettività della tutela cautelare (doc. 3 e doc. 4);

- del D.M. del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 418 del 30 maggio 2025 e dei relativi Allegati nella parte in cui (anche per omissione di disciplina) assoggetta gli studenti non UE residenti all'estero al meccanismo del c.d. “semestre filtro” e/o subordina l'utile collocazione in graduatoria al conseguimento della soglia minima di sufficienza, senza prevedere misure, correttivi o discipline differenziate idonee a garantire l'effettività del contingente riservato agli studenti non UE residenti all'estero e la non discriminazione indiretta correlata alla prova in lingua italiana (anche in presenza di domande a completamento) (cfr. doc. 5);

- del D.M. del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 1115/2025 e dei Relativi Allegati, nella parte in cui detta criteri, regole, scansioni temporali e/o meccanismi di formazione, articolazione, chiusura, scorrimento e gestione delle graduatorie nazionali (ivi inclusi termini di accettazione/immatricolazione e correlati

automatismi), suscettibili di incidere in senso lesivo sulla posizione degli odierni ricorrenti e/o di rendere operativa la devoluzione dei posti riservati agli studenti non UE residenti all'estero (cfr. doc. 6);

- del Decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca n. 431 del 20 giugno 2025, recante la determinazione del contributo forfettario per l'iscrizione al semestre filtro, dei termini di iscrizione, delle date degli appelli degli esami di profitto e delle sedi CINECA di consegna delle prove, nella parte in cui disciplina in modo uniforme e indifferenziato le modalità di iscrizione e di svolgimento del semestre filtro anche per gli studenti non UE residenti all'estero, senza prevedere misure specifiche o correttive idonee a neutralizzare le oggettive difficoltà linguistiche e procedurali di tale platea, concorrendo così alla lesione dell'effettività del contingente riservato (cfr. doc. 10);

- nonché, ove occorra, di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, ivi compresi comunicazioni, note, avvisi, istruzioni operative, FAQ, chiarimenti, rettifiche, determinazioni e provvedimenti tecnici del MUR e/o di CINECA/University (e degli Atenei interessati) che abbiano dato attuazione, anche solo in via di fatto, al meccanismo di chiusura della graduatoria non UE estero e/o alla messa a disposizione/riassorbimento/riassegnazione dei posti residui del contingente riservato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Università e della Ricerca e di Università degli Studi Bari e di Università degli Studi Bologna Alma Mater Studiorum e di Università degli Studi Camerino e di Università degli Studi Messina e di Università degli Studi Milano e di Università degli Studi Napoli Federico II e di Università degli Studi Padova e di Università degli Studi Palermo e di Università degli Studi Parma e di Università degli Studi Perugia e di Università degli Studi Pisa e di Università degli Studi Roma Tor Vergata e di Università degli Studi Sassari e di Università degli Studi Torino e di Università

degli Studi Teramo;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 la dott.ssa Elena Stanizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto, ad un primo esame, che il ricorso non sia assistito dal requisito del *fumus boni juris*, non apparendo le censure sollevate dal ricorrente *prima facie* idonee ad inficiare gli esiti della procedura impugnata atteso il carattere radicale e complessivo della riforma contestata, alla luce della quale le prove di cui si discorre si atteggiavano a tutti gli effetti quali esami universitari di profitto e non già come mero test selettivo di accesso al corso di laurea (ora libero per quel che concerne il primo semestre);

Ritenuto che tale diversa articolazione delle modalità di accesso ai corsi di laurea in questione osti all'acritico recepimento degli orientamenti, anche giurisprudenziali, formatisi in relazione al tradizionale test d'ingresso svoltosi negli anni passati quanto a differenziazione delle soglie di idoneità per gli studenti extra UE;

Considerato, infatti, che il predetto test, sia per le condizioni di svolgimento (tipicamente, diversi mesi prima dell'inizio dei corsi e anteriormente allo stesso ingresso in Italia del candidato non residente), sia per il relativo contenuto (in quanto implicante anche l'accertamento di conoscenze di cultura generale o comunque non immediatamente afferenti al contenuto formativo dei corsi di laurea e, in ogni caso, di nozioni assunte quale patrimonio culturale acquisito nell'ambito degli studi superiori compiuti in Italia) era suscettibile di porre il candidato non residente nell'Unione Europea in una posizione di svantaggio, attesa la provenienza da contesti culturali e sistemi formativi variegati, nell'ambito dei quali la

conclusione del ciclo di istruzione secondaria non necessariamente avrebbe potuto assumersi a fondamento della pretesa conoscenza delle nozioni richieste ai fini del superamento del test;

Considerato, invece, che il sistema delineato dal d.lgs. 15 maggio 2025, n. 71, nel consentire la libera frequenza del semestre-filtro e la prosecuzione degli studi a seguito del superamento degli esami di profitto, elide i profili di potenziale svantaggio competitivo sopra indicati, atteso che le nozioni richieste per il superamento degli esami sono quelle conseguibili, da tutti gli studenti, con la frequenza dei corsi;

Considerato che la normativa provvede (cfr. art. 46, co. 3, d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394) alle esigenze di formazione linguistica degli studenti stranieri;

Considerato, peraltro, che la deduzione per cui il mancato superamento degli esami sarebbe dipeso dalle addotte difficoltà linguistiche è del tutto sfornito di prova, non essendo stata versata in atti alcuna evidenza;

Considerato, in ogni caso, che la stessa previsione della riserva di posti costituisce una misura di vantaggio per gli studenti residenti all'estero, venendo in tal modo circoscritto il fattore competitivo nell'ambito della relativa coorte;

Rilevata, poi, l'esistenza anche di corsi erogati in lingua inglese, per i quali non è stato introdotto il meccanismo qui contestato, con operatività di quello previgente invocato dai ricorrenti, per i quali costoro avrebbero potuto optare in ragione delle riferite difficoltà linguistiche nella comprensione dei quesiti e nella scrittura in lingua italiana da loro riscontrate;

Ritenuto, pertanto - alla luce della delibazione sommaria propria della presente fase cautelare ed impregiudicata ogni diversa valutazione sulla fondatezza del gravame, da effettuare in sede di merito - che la domanda cautelare non sia meritevole di positiva valutazione;

Considerato che, tenuto conto dell'oggetto del ricorso e delle censure proposte, il suo eventuale accoglimento è idoneo ad arrecare pregiudizio ai soggetti collocati

nella graduatoria unica nazionale, atteso che la parte ricorrente ha contestato la riassegnazione dei posti non coperti ai soggetti inclusi nella predetta graduatoria; Considerato, quindi, che i predetti soggetti rivestono la posizione di controinteressati in senso sostanziale;

Preliminarmente riscontrato che il ricorso non risulta essere stato notificato ad alcun controinteressato e che resta impregiudicata ogni valutazione del Collegio sulla eventuale inammissibilità del ricorso;

Ritenuto di dover, comunque, ordinare alla parte ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti degli indicati soggetti, autorizzando a tal fine la notifica del ricorso e degli eventuali motivi aggiunti per pubblici proclami, ricorrendo, nella fattispecie in esame, *“una difficoltà oggettiva, e non meramente soggettiva” - non tanto di identificare i nominativi dei controinteressati, quanto - di procedere alla notifica per le vie ordinarie, tenuto conto dell'elevato numero degli stessi che renderebbe particolarmente onerosa, anche economicamente, la notifica del ricorso nelle forme ordinarie, che risulterebbe, quindi, essere “sommamente difficile”* (Cons. Stato, Sez. IV, 16 agosto 2018, n. 4948);

Ritenuto, pertanto, che la pubblicazione per pubblici proclami può avvenire mediante la pubblicazione degli elementi a tanto necessari sul sito istituzionale del Ministero dell'Università e della Ricerca, con le modalità di seguito esposte:

- la pubblicazione dell'avviso sul sito *web* istituzionale dovrà contenere le seguenti indicazioni:

- 1 – l'Autorità giudiziaria innanzi alla quale si procede ed il numero di registro generale del ricorso;
- 2 - il nome di parte ricorrente e l'indicazione dell'Amministrazione intimata;
- 3 - il testo integrale del ricorso e dei motivi aggiunti ove proposti;
- 4 - l'indicazione che i controinteressati sono tutti i soggetti collocati nella graduatoria unica nazionale, con allegazione dell'elenco nominativo degli stessi (posto che la notificazione per pubblici proclami è comunque una forma di

notificazione che non può essere snaturata a mero mezzo di pubblicità, sicché devono essere specificate le generalità dei destinatari pena l'inesistenza dell'atto e della relativa integrazione del contraddittorio, per come statuito dal Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 10 novembre 2017 n. 4842, essendo la ratio delle disposizioni contenute negli artt. 41, comma 4, e 49 c.p.a. quella di consentire l'effettività della tutela giurisdizionale del ricorrente anche in presenza di una somma difficoltà di chiamare in giudizio nelle forme ordinarie un elevato numero di persone, tuttavia bilanciata e resa compatibile con il principio costituzionale del contraddittorio);

5- l'indicazione del numero della presente ordinanza con cui è stata autorizzata la notifica per pubblici proclami;

Il Ministero dell'Università e della Ricerca ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale - previa consegna, da parte ricorrente, su supporto informatico o con altra modalità comunque idonea, di copia del ricorso introduttivo e degli eventuali motivi aggiunti, del presente provvedimento e dell'elenco nominativo dei controinteressati - il testo integrale del ricorso e degli eventuali motivi aggiunti, della presente ordinanza e dell'elenco nominativo dei controinteressati come risultanti dalla graduatoria, in calce al quale dovrà essere inserito l'avviso che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione della presente ordinanza (di cui dovranno essere riportati gli estremi);

L'Amministrazione resistente:

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

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

3) dovrà, inoltre, curare che sulla home page del suo sito venga inserito un collegamento denominato "*Atti di notifica*", dal quale possa raggiungersi la pagina



sulla quale sono stati pubblicati il ricorso, gli eventuali motivi aggiunti, la presente ordinanza e l'elenco nominativo dei controinteressati, con l'indicazione, nell'avviso, che la pubblicazione viene effettuata in esecuzione della presente ordinanza (di cui dovranno essere riportati gli estremi);

Ritenuto di dover disporre, in aggiunta, che:

- le pubblicazioni sopra indicate dovranno essere effettuate, pena l'improcedibilità del gravame, nel termine perentorio di giorni 20 (venti) dalla comunicazione del presente provvedimento, con deposito della prova del compimento di tali prescritti adempimenti entro il termine perentorio di ulteriori giorni 10 (dieci) dal primo adempimento;

- parte ricorrente dovrà preventivamente versare all'Amministrazione, secondo le modalità che saranno comunicate dalla predetta, l'importo eventualmente richiesto per l'attività di pubblicazione sul sito;

Ritenuto, infine, che, in applicazione del criterio della soccombenza, le spese della presente fase sostenute dal Ministero dell'Università e della Ricerca debbano essere poste a carico dei ricorrenti nella misura indicata in dispositivo;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Roma - Sezione Terza

- rigetta l'istanza cautelare;

- ordina l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami ai sensi e nei termini di cui in parte motiva;

- condanna i ricorrenti, in solido tra loro, al pagamento delle spese della presente fase in favore del Ministero dell'università e della ricerca, quantificate in euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge.

- compensa le spese della presente fase tra tutte le altre parti.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente, Estensore

Eleonora Monica, Consigliere

Marco Savi, Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**