

Pubblicato il 30/03/2026

N. 01968 /2026 REG.PROV.CAU.
N. 02385/2026 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 2385 del 2026, proposto da

Naba Abuzagila, Saleh Asadi, Mysana Darawshe, Shams Ghadir, Lana Jaraisy, Amir Anton Kharman, Mustafa Abu Shausha, Mohammad Murad, rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Bonetti, Santi Delia, con domicilio digitale come in atti;

contro

Ministero dell'Università e della Ricerca, Università degli Studi G. D'Annunzio Chieti, Università degli Studi Genova, Università degli Studi L'Aquila, Università degli Studi Bologna Alma Mater Studiorum, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Matteo Gurnari, Sara Rubei, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca n. 418 del 30 maggio

2025, avente ad oggetto la “Disciplina delle nuove modalità di 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)” anche nella parte in cui, all'art. 1, comma 1, dispone che l'iscrizione al semestre filtro è consentita, senza distinzione, anche agli studenti dei Paesi non UE residenti all'estero e, conseguentemente, in tutte le ulteriori disposizioni che presuppongono tale equiparazione iniziale tra candidati UE e non UE;

- dell'allegato n. 1 “Procedure per l'iscrizione al semestre filtro dei corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia, odontoiatria e protesi dentaria e medicina veterinaria” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;

- dell'allegato n. 2 “Modalità di svolgimento degli esami di profitto del semestre filtro” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;

- dell'allegato “Syllabus Chimica e Propedeutica Biochimica” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;

- dell'allegato “Syllabus_BIOLOGIA” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025;

- dell'allegato “Syllabus_fisica” al Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025, comprensivo di “errata corrige” del 24.06.2025;

- del Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca n. 454 del 16 luglio 2025, avente ad oggetto “Definizione criteri per la formazione delle graduatorie di merito nazionali e modalità assegnazione sedi universitarie agli studenti di cui al D.Lgs. n. 71 del 15 maggio 2025 - aa 2025/2026”, recante disposizioni attuative del semestre filtro, anche nella parte in cui introduce una graduatoria separata per gli studenti dei Paesi non UE residenti all'estero, prevedendo all'art. 1, comma 2, che: “A decorrere dall'anno accademico 2025/2026, la graduatoria di merito nazionale degli studenti dei Paesi non UE residenti all'estero è redatta sulla base del punteggio conseguito negli esami di profitto del semestre filtro” senza differenziarne il regime di idoneità con riguardo agli esiti conseguiti;

- dell'allegato 1 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto “Graduatorie di merito studenti dei Paesi UE e non UE residenti in Italia”;
- dell'allegato 2 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto “Graduatorie di merito studenti dei Paesi non UE residenti all'estero”;
- dell'allegato 3 al Decreto Ministeriale n. 454 del 16-07-2025, avente ad oggetto “Graduatoria di merito dei corsi affini di cui all'art. 8, D.M. n. 418/2025 e disciplina degli studenti di cui all'art. 7, comma 3, D.M. n. 418/2025”;
- del Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca n. 1115 del 22 dicembre 2025, avente ad oggetto: “Definizione di ulteriori criteri per la formazione delle graduatorie di merito nazionali e dei criteri per lo svolgimento delle prove di recupero di Crediti formativi universitari-Cfu durante il semestre filtro di cui al D.Lgs. n. 71 del 2025 - aa 25/26”;
- della disposizione contenuta nel medesimo DM n. 1115/2025 che disciplina la redistribuzione dei posti vacanti riservati agli studenti extra-UE, laddove stabilisce che “gli eventuali posti che, alla data del 16 gennaio 2026, dovessero risultare non utilizzati nell'ambito delle predette graduatorie sono resi disponibili per le immatricolazioni degli studenti dei Paesi UE e dei Paesi non UE residenti in Italia nelle relative graduatorie”;
- dell'Allegato 1 del medesimo decreto, recante “Graduatorie di merito studenti dei Paesi UE e non UE residenti in Italia”, nella parte in cui disciplina separatamente la posizione degli studenti UE e dei non UE residenti in Italia;
- dell'Allegato 2 del medesimo decreto, recante “Graduatorie di merito studenti dei Paesi non UE residenti all'estero”, nella parte in cui istituisce formalmente graduatorie autonome e riservate a tale categoria di candidati, disciplinandone tempi e modalità di immatricolazione, senza differenziarne il regime di idoneità con riguardo agli esiti conseguiti;
- dell'allegato 3 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto “Graduatoria di merito dei corsi affini di cui all'art. 8, D.M. n. 418/2025 e disciplina degli studenti di cui all'art. 7, comma 3, D.M. n. 418/2025”;

- del Decreto Ministeriale n. 557 del 04-08-2025 recante ad oggetto “Modifica della penalizzazione delle risposte errate negli esami del semestre aperto per i corsi di laurea in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria”, a mezzo del quale è stata apportata una modifica dell'articolo 6, comma 1, del D.M. 30 maggio 2025, n. 418;
- del D.M. n. 754, del 20 ottobre 2025, recante “Misure di semplificazione procedurale di cui all'Allegato 2, del D.M. 30 maggio 2025, n. 418”;
- del Decreto Ministeriale n. 431 del 20-06-2025 recante ad oggetto “Contributo forfettario e termini iscrizione al semestre aperto, nonché date degli appelli degli esami per l'accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria a.a. 2025-2026”;
- dell'allegato al Decreto Ministeriale n. 431 del 20-06-2025 recante ad oggetto “Informativa sul trattamento dei dati personali (Articoli 13 e 14 del Regolamento UE 679/2016);
- del Decreto Ministeriale n. 447 dell'11 -7-2025, avente ad oggetto le “Modalità di fruizione dei benefici del diritto allo studio in relazione alla riforma di cui al D. Lgs. n. 71 del 15 maggio 2025”;
- del Decreto ministeriale n. 599 del 07-08-2025, avente ad oggetto “Definizione modalità contenuti prova di ammissione ai corsi di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e protesi dentaria e Medicina veterinaria in lingua inglese - a.a. 25/26 nonché dei posti disponibili per l'ammissione a tali corsi”;
- del Decreto ministeriale n. 600 del 07-08-2025, avente ad oggetto “Definizione posti disponibili corsi laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e chirurgia (LM-41), Odontoiatria e protesi dentaria (LM-46) e Medicina veterinaria (LM-42), a.a. 25/26, lingua italiana, destinati a studenti dei Paesi UE e dei Paesi non UE” e delle allegate tabelle;
- della tabella allegata al Decreto ministeriale n. 600 del 07-08-2025 e avente ad oggetto “Posti per l'accesso al corso di laurea magistrale in Odontoiatria e protesi

dentaria per gli Studenti dei paesi UE e non UE”;

- dell'Avviso del 29 agosto 2025 avente ad oggetto la “Rettifica Tabella B posti UE e non UE Italia e posti extra UE”;

- delle linee guida per gli esami del semestre aperto del 16 ottobre 2025;

- degli esiti delle prove del semestre aperto sostenute da parte ricorrente, nonché tutti gli atti presupposti e connessi: verbali delle commissioni di vigilanza e/o d'esame, moduli risposta, schede punteggi, criteri/parametri di correzione, tracciati informatici e ogni altro atto o determinazione che abbia inciso sull'attribuzione dei punteggi individuali, ove e in quanto lesivi;

- della Nota informativa MUR dell'8 gennaio 2026 (vademecum/indicazioni operative post-graduatoria), per quanto occorra;

- della Graduatoria nazionale nominativa (articolata in nove sezioni), riservata ai cittadini extra UE, relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Odontoiatria e protesi dentaria, a.a. 2025/2026), qualora e se pubblicata nell'area riservata University a decorrere dal 8 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;

- della Graduatoria nazionale nominativa (articolata in nove sezioni), riservata ai cittadini extra UE, relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Odontoiatria e protesi dentaria, a.a. 2025/2026), qualora e se pubblicata nell'area riservata University a decorrere dal 21 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;

- della Graduatoria nazionale nominativa (articolata in nove sezioni), riservata ai cittadini extra UE, relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Odontoiatria e protesi dentaria, a.a. 2025/2026), qualora e se pubblicata nell'area riservata University a decorrere dal 28 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;

- di ogni ulteriore graduatoria nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi e comunque rimessa in atti e da intendersi impugnata e sempre in atti;
- del Provvedimento/atto di mancato inserimento e/o di esclusione e comunque di diniego di ammissione opposto a parte ricorrente dalla graduatoria nazionale e, comunque, l'atto (anche a formazione informatica) che ha determinato la mancata ammissione di parte al secondo semestre del corso prescelto, come risultante dalla consultazione dell'area riservata University e dagli esiti individuali, ove e in quanto lesivo;
- di ogni eventuale determinazione generale o operativa relativa alla gestione di errori/quesiti e/o all'attribuzione di punteggi aggiuntivi o compensativi nelle prove, nonché delle comunicazioni operative agli Atenei/commissioni, ove e in quanto lesive;
- del Bando di ammissione ai CdL in Odontoiatria e Protesi dentaria delle Università in epigrafe;
- della documentazione di concorso distribuita ai candidati e predisposta dal CINECA nella parte in cui risulta inidonea a tutelare il principio di segretezza della prova;
- dei criteri di valutazione delle c.d. risposte a completamento adottati dall'Ateneo ove parte ricorrente ha svolto le prove di ammissione;
- dei verbali di correzione dei compiti;
- dei verbali della Commissione del concorso dell'Ateneo ove parte ricorrente ha svolto le prove di ammissione e di quelli delle sottocommissioni d'aula;
- del D.M. non conosciuto con il quale si sarebbe costituito il Tavolo di lavoro per la proposta di definizione, a livello nazionale, delle modalità e dei contenuti delle prove di ammissione ai corsi di laurea e di laurea magistrale a ciclo unico di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), della L. n. 264/1999, anche in conformità alle direttive dell'Unione Europea;

- degli atti di programmazione di Ateneo nella parte in cui stimano di poter bandire un numero di posti inferiori rispetto alle effettive possibilità di didattica;
- del decreto ministeriale e di tutti gli atti sottesi e connessi o non conosciuti con cui è stata nominata una commissione di esperti per la predisposizione e validazione delle domande;
- del diniego tacito di ammissione e di ogni altro atto prodromico, connesso, successivo e consequenziale, ivi inclusi i provvedimenti di diniego/inerzia su eventuali istanze di accesso o rettifica e ogni atto comunque lesivo, ancorché non conosciuto e comunque depositato in atti e da intendersi impugnato anche se non specificatamente impugnati, nella parte in cui lede gli interessi del ricorrente e in parte qua e nella parte in cui occorrer possa.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Università e della Ricerca e di Università degli Studi G. D'Annunzio Chieti e di Università degli Studi Genova e di Università degli Studi L'Aquila e di Università degli Studi Bologna Alma Mater Studiorum;

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 25 marzo 2026 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che non sussistano i presupposti di cui all'art. 55 c.p.a. per la concessione della misura cautelare richiesta;

Ritenuto, ad un primo esame, che il ricorso non sia assistito dal requisito del fumus boni iuris, non apparendo le censure sollevate dai ricorrenti *prima facie* idonee ad inficiare gli esiti della procedura impugnata, atteso il carattere radicale e

complessivo della riforma introdotta dal d.lgs. 15 maggio 2025, n. 71, alla luce della quale le prove di cui si discorre si atteggiano 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 quanto 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 giurisprudenziali formatisi in relazione al tradizionale test d'ingresso svoltosi negli anni passati;

Considerato, infatti, che il previgente sistema di selezione, sia per le condizioni di svolgimento sia per il relativo contenuto, poteva risultare idoneo a determinare uno svantaggio competitivo in danno dei candidati non residenti, in ragione della provenienza da contesti culturali e sistemi formativi eterogenei;

Considerato, invece, che il sistema delineato dal d.lgs. n. 71 del 2025, nel consentire la libera frequenza del semestre filtro e la prosecuzione degli studi a seguito del superamento degli esami di profitto, elide tali profili di svantaggio, atteso che le conoscenze richieste sono quelle acquisibili attraverso la frequenza dei corsi universitari;

Considerato che la normativa vigente prevede specifiche misure a supporto della formazione linguistica degli studenti stranieri (cfr. art. 46, co. 3, d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394);

Considerato, peraltro, che la deduzione secondo cui il mancato superamento degli esami sarebbe dipeso da difficoltà linguistiche risulta del tutto sfornita di prova, non essendo stata fornita alcuna evidenza concreta in tal senso;

Considerato, inoltre, che le dedotte difficoltà linguistiche, ove effettivamente sussistenti, avrebbero inciso non soltanto sulla comprensione dei quesiti, ma anche sulla capacità di sostenere con profitto gli esami universitari, i quali costituiscono il nucleo del sistema selettivo introdotto dal d.lgs. n. 71/2025, con la conseguenza che tali difficoltà non appaiono idonee a giustificare una deroga ai requisiti minimi di superamento delle prove;

Rilevato che la stessa previsione di un contingente riservato agli studenti non UE residenti all'estero costituisce misura di favore, idonea a circoscrivere il confronto competitivo all'interno della relativa platea;

Rilevata, altresì, l'esistenza di corsi erogati in lingua inglese, accessibili nell'ambito del medesimo sistema, circostanza che evidenzia come l'ordinamento abbia comunque previsto percorsi formativi idonei a superare eventuali difficoltà linguistiche, attenuando la rilevanza delle doglianze sul punto;

Ritenuto, inoltre, che non può essere condivisa la prospettazione dei ricorrenti secondo cui la finalità di assicurare la copertura dei posti disponibili avrebbe dovuto condurre all'ammissione anche dei candidati non UE privi di valutazioni positive;

Ritenuto, infatti, che il meccanismo introdotto dal d.m. n. 1115/2025, pur avendo ampliato la platea dei candidati ammessi alla graduatoria – consentendo l'inserimento anche di coloro che non abbiano conseguito la sufficienza in tutti gli insegnamenti – presuppone comunque il conseguimento di almeno una valutazione positiva negli esami di profitto, quale requisito minimo indefettibile;

Ritenuto che tale disciplina, pur astrattamente riferibile all'intero sistema di formazione delle graduatorie, non è idonea a incidere sulla posizione dei ricorrenti, i quali non hanno conseguito alcuna sufficienza e si collocano, pertanto, al di fuori del perimetro applicativo della deroga medesima;

Ritenuto che, in tale prospettiva, la finalità di tendenziale copertura dei posti disponibili deve essere necessariamente bilanciata con l'esigenza di garantire un livello minimo di preparazione accademica, non potendo tradursi nell'ammissione indiscriminata di candidati privi dei requisiti minimi richiesti;

Ritenuto che le scelte operate dall'Amministrazione si collocano nell'ambito della discrezionalità tecnica ad essa spettante e non appaiono allo stato manifestamente irragionevoli o sproporzionate;

Ritenuto, pertanto, che le censure formulate non si prestano a favorevole apprezzamento nella presente fase cautelare;

Ritenuto che le spese della presente fase sostenute dal Ministero dell'università e della ricerca debbano essere poste a carico della parte ricorrente, secondo il principio della soccombenza;

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;

Ritenuto di dover ordinare alla parte ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti dei candidati inclusi nella graduatoria unica nazionale 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 che le predette modalità di notifica per pubblici proclami dovranno essere adottate anche per eventuali motivi aggiunti successivamente proposti - sin da ora autorizzate - con onere a carico di parte ricorrente di provvedere alla relativa richiesta nel termine di 10 (dieci) giorni dal deposito degli stessi, e deposito della prova del compimento di tali prescritti adempimenti entro il termine perentorio di ulteriori giorni 10 (dieci) dal primo adempimento.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (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 25 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario, Estensore

Benedetta Bazuro, Referendario

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO