

N. ____/____ REG.PROV.CAU.
N. 02301/2026 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 2301 del 2026, proposto da

Lorenzo Garofoli, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristiano Pellegrini Quarantotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Cineca Consorzio Interuniversitario, non costituito in giudizio;

Ministero dell'Universita' e della Ricerca, Universita' degli Studi Roma Tor Vergata, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

di Anita Miletic, Martina Porta, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia:

A) del provvedimento di non ammissione di parte ricorrente al corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria, per l'a.a. 2025/2026, presso l'Università indicata in

epigrafe o, comunque, presso quelle successivamente indicate secondo la procedura di partecipazione alla selezione concorsuale di cui al c.d. “semestre filtro” (o “semestre aperto”), indetta giusti D.M. n. 418 del 1 30.5.2025, D.M. n. 431 del 20.6.2025, D.M. n. 454 del 16.7.2025, D.M. n. 1115 del 22.12.2025 e relativi Allegati, nonché successive rispettive modifiche e/o integrazioni; il tutto previa declaratoria del diritto di parte ricorrente ad iscriversi al suddetto corso;

B) della graduatoria nazionale di merito nominativa pubblicata il giorno 8 gennaio 2026, nonché dei relativi successivi scorrimenti e/o ulteriori avvisi, nella parte in cui non vede collocata parte ricorrente in posizione utile alla iscrizione/immatricolazione ed all’accesso al secondo semestre del corso di laurea in medicina e chirurgia e/o, comunque, nella parte in cui non prevede l’inclusione e l’accesso della stessa parte ricorrente alla graduatoria medesima, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essa richiamati e/o menzionati;

C) del materiale delle prove di esame di parte ricorrente, pubblicato nella pagina personale dell’area riservata del sito University (<https://semestre-aperto.university.mur.gov.it/>), del risultato conseguito in termini di punteggio, nonché del materiale delle prove non pubblicato nella predetta area riservata e/o non reso conoscibile;

D) di tutti gli atti ed i verbali di correzione delle prove di parte ricorrente, redatti e formati dall’Università, dalla Commissione di esame di Università incaricata della correzione delle prove, dal Cineca, dal Ministero e/o, comunque, dagli Enti all’uopo preposti;

E) del Decreto Ministeriale n. 418 del 30.05.2025, “Decreto ministeriale recante la disciplina di attuazione delle nuove modalità di accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Protesi Dentaria e Medicina Veterinaria – a.a. 2025 2026” e dei relativi Allegati, successive modifiche e integrazioni, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

F) del Decreto Ministeriale n. 431 del 20.06.2025, “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” e dei relativi Allegati, successive modifiche e integrazioni, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

G) del Decreto Ministeriale n. 454 del 16.07.2025, “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” e dei relativi Allegati, successive modifiche e integrazioni, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

H) del Decreto Ministeriale n. 600 del 07.08.2025, “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 2 UE e dei Paesi non UE” e dei relativi Allegati, successive modifiche e integrazioni, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

I) del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22.12.2025, “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” e dei relativi Allegati, successive modifiche e integrazioni, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in esso richiamati e/o menzionati;

J) del decreto-bando, emanato dal Rettore dell’Università indicata in epigrafe, con il quale è stato attivato il corso di laurea in odontoiatria e protesi dentaria, per l’anno accademico 2025/2026, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in esso richiamato e/o menzionato ovvero delle pregresse relative delibere, ancorché non conosciute, adottate dagli organi accademici competenti;

K) delle modalità di espletamento delle attività formative del semestre filtro (1°

settembre/30 novembre 2025) presso le Università, degli atti e provvedimenti di organizzazione a tale riguardo da parte degli Atenei;

L) delle Linee Guida per gli esami del semestre aperto pubblicate nel sito University e delle modalità di espletamento degli stessi nelle sessioni del 20.11.2025 e del 10.12.2025;

M) degli atti, non resi noti e/o conoscibili, con i quali sono state nominate le due commissioni di esperti, incaricate una di predisporre i Syllabus relativi ai programmi degli insegnamenti oggetto di prove di esame, l'altra di definire le prove medesime, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati;

N) di tutti gli atti ed i verbali dei lavori relativi alla predisposizione e/o validazione dei quesiti delle prove suindicate, nonché, ove occorra, di quelli relativi alla neutralizzazione e/o modifiche delle risposte di alcuni quesiti; nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati;

O) dei quesiti somministrati, dei verbali e degli atti relativi all'espletamento delle prove di esame presso i diversi Atenei, nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati e/o, comunque, ancorché non conosciuti, relativi allo svolgimento delle suddette prove;

P) degli atti e verbali di nomina delle Commissioni di esame delle Università incaricate della correzione delle prove e ai sensi del comma 5 e del comma 18 dell'Allegato 2 del D.M. n. 418 del 30.5.2025;

Q) delle operazioni di correzione delle prove di parte ricorrente (e dei candidati in generale) della relativa valutazione espletata da parte della Commissione di esame di Università, dal Cineca, dal Ministero e/o, comunque, dagli Enti all'uopo preposti, in relazione, per ciascuna domanda, alla risposta fornita ed al relativo giudizio valutativo (risposta esatta, errata od omessa) ed al conseguente punteggio attribuito per ciascuna risposta data; ancorché non conoscibili;

R) delle risposte e delle soluzioni ufficiali ministeriali per ciascuna prova di esame

di chimica, fisica e biologia, sia per l'appello del 20.11.2025 che per quello del 10.12.2025; ancorché non conoscibili;

S) in relazione alle domande n. 10 e n. 28 della prova di fisica dell'appello del 10.12.2025, rivelatesi errate, della eventuale mancata attribuzione di punteggio pari alla risposta esatta; della omessa rettifica, rivalutazione e/o neutralizzazione di altri quesiti errati e/o ambigui e/o fuorvianti;

T) del silenzio diniego opposto alla istanza di accesso agli atti, ritualmente formulata da parte ricorrente il 20.1.2026, in merito alla documentazione delle proprie prove ed alle valutazioni e correzioni di esse; nonché del diniego anche parziale alla predetta istanza opposto dall'Università in epigrafe con la nota di riscontro del 20.2.2026; nonché del diniego alla predetta istanza opposto dal M.U.R. con la nota di riscontro del 17.2.2026;

U) della rilevazione relativa al fabbisogno professionale di medico chirurgo e di odontoiatra per l'anno accademico 2025/2026 che il Ministero della Salute ha effettuato ai sensi dell'art. 6 ter del D.L.gs. n. 502/1992; dell'Accordo della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano Rep. atti n. 125/CSR del 30 luglio 2025; nonché, ove occorra, di tutti i provvedimenti in essi richiamati e/o menzionati;

V) del potenziale formativo così come deliberato dagli Atenei e della relativa istruttoria espletata con espresso riferimento ai parametri di cui all'articolo 3, comma 2, lettere a), b), c) della Legge n. 264/1999, nonché di ogni atto e/o delibera concernente tale rilevazione;

W) della determinazione del M.U.R., per l'anno accademico 2025/2026, del numero dei posti disponibili a livello nazionale per l'immatricolazione ai corsi di laurea in medicina e chirurgia;

X) ove esistano, dei verbali e degli atti relativi alla valutazione circa la compatibilità tra l'offerta formativa delle Università ed il fabbisogno professionale;

Y) dell'istruttoria compiuta secondo gli elementi di cui all'art. 3, comma 1, lettera a) della Legge n. 264/1999;

Z) di ogni altro atto presupposto, successivo, connesso e consequenziale, anche non conosciuto, che, comunque, impedisce l'immatricolazione di parte ricorrente al secondo semestre del corso di laurea in medicina e chirurgia;

e per l'accertamento

del diritto di parte ricorrente all'ammissione, anche in sovrannumero, al secondo semestre del corso di laurea magistrale a ciclo unico in odontoiatria e protesi dentaria per l'a.a. 2025/2026 presso l'Università in epigrafe e/o, comunque, in via subordinata, in una delle sedi indicate in via preferenziale;

nonché per la declaratoria di accertamento del diritto di parte ricorrente a prendere visione ed estrarre copia di tutti gli atti e documenti di cui all'istanza di accesso agli atti presentata in data 20 gennaio 2026, con conseguente ordine all'Amministrazione intimata di esibizione ed ostensione della documentazione richiesta e non resa conoscibile.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Università e della Ricerca e dell'Università degli Studi Roma Tor Vergata;

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 il dott. Marco Savi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che non sussistano i presupposti *ex art. 55 c.p.a.* per la concessione dell'invocata misura cautelare;

Ritenuto, in particolare, che, alla sommaria delibazione propria della presente fase cautelare e ferme restando le più compiute valutazioni che potranno essere operate

in sede di merito, le censure formulate nel ricorso non si prestino a prognosi favorevole, per le seguenti ragioni:

- con il D.M. n. 1115/2025 l'Amministrazione ha apportato talune modifiche alle regole che originariamente presiedevano alla formazione della graduatoria per i corsi di laurea di cui è causa. Tali modifiche sono consistite, nella sostanza, nel riconoscimento della possibilità, per chi non aveva ottenuto la sufficienza in tutte e tre le materie ma ne avesse conseguita almeno una, di entrare in graduatoria, anche "ripescando" – ai fini del punteggio – voti rifiutati al primo appello, sia pure con una penalizzazione variamente determinata in funzione del numero delle sufficienze riportate e di quello dei voti ripescati;
- il predetto meccanismo, per quanto macchinoso, riposa sull'esigenza di bilanciare, in uno con l'avvertita necessità di saturare per quanto possibile i posti disponibili, quella di tutelare l'affidamento dei candidati rispetto delle regole della competizione. Il sistema delineato dal Ministero, infatti, garantisce che i candidati che hanno conseguito le tre sufficienze secondo le regole originariamente poste sono sempre e invariabilmente preferiti, nella collocazione in graduatoria, rispetto a tutti gli altri candidati. Questi ultimi, a loro volta, sono graduati secondo un ordinamento per fasce, la collocazione nelle quali discende dal numero delle sufficienze conseguite e da quello dei voti recuperati, in modo tale che al maggior grado di corrispondenza della situazione del candidato al benchmark costituito dalle originarie condizioni di accesso si ricolleggi un posizionamento migliore in graduatoria. Un siffatto bilanciamento era senz'altro necessario, in quanto ogni diverso meccanismo che avesse del tutto negletto le originarie condizioni di superamento dell'esame si sarebbe irrimediabilmente posto in violazione dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento, oltre a concretare, attesa la natura postuma delle modifiche, un potenziale vulnus della par condicio e del principio di imparzialità della pubblica amministrazione;
- rispetto all'operatività di tale meccanismo tutti i concorrenti si sono trovati nella medesima situazione, in quanto erano in possesso delle stesse e identiche

informazioni quando hanno sostenuto gli esami. La parità di trattamento è altresì assicurata nel sistema delineato dal d.m. n. 1115/2025, in quanto il fattore concorrenziale, come già sopra chiarito, è ivi operante, da un lato, con la predisposizione di coorti distinte che ordinano i diversi insiemi di candidati in ragione della maggiore o minore prossimità del risultato conseguito a quello minimo atteso secondo le regole originariamente poste dal d.m. n. 418/2025 (voto almeno sufficiente in tutte e tre le materie, senza voti recuperati) e, dall'altro lato, assicurando la concorrenza interna alle singole coorti tra candidati che si trovano nella medesima situazione. In tal modo viene sia tutelato l'affidamento nel rispetto delle regole originarie (in quanto nessun candidato, che abbia conseguito le valutazioni positive richieste da tali regole può essere sopravanzato da candidati che, in base alle medesime, non avrebbero superato la selezione), mentre coloro che vengono ammessi in deroga a tali regole concorrono, tra loro, soltanto a parità di condizioni, che sono via via declinate in funzione della misura di detta deroga;

- è senz'altro possibile ritenere che il meccanismo delineato non fosse l'unico possibile attraverso cui il Ministero avrebbe potuto conseguire la copertura del contingente, ma è altresì da ritenere che le scelte adottate operino un bilanciamento non manifestamente irragionevole di tutti gli interessi in gioco;

- la violazione della *par condicio*, asseritamente legata all'esistenza di distinte commissioni di valutazione nell'ambito delle singole Università, è dedotta solo genericamente, tale circostanza risultando del tutto irrilevante per la parte di esame a risposta multipla, mentre per le domande a risposta aperta la parte ricorrente non ha fornito evidenza dell'esistenza di prassi difformi delle commissioni di valutazione in relazione alle domande per le quali sarebbe stata possibile più di una risposta;

- la mancata possibilità, allo stato, di accedere alla documentazione riguardante l'esame non costituisce un vizio della procedura, le relative questioni dovendo risolversi alla luce della disciplina in tema di accesso documentale;

- l'esistenza, nell'ambito delle domande aperte, di plurime possibilità di risposta, anche ove appurata, potrebbe al più determinare l'annullamento della valutazione del singolo candidato e una diversa attribuzione del punteggio in caso di risposta valutata errata ma da ritenere corretta, non certo l'annullamento della selezione o l'attribuzione di punteggi per risposte omesse. Carente di interesse è allo stato, peraltro, la censura riguardante le domande a risposta multipla, atteso che la parte ricorrente non ha specificamente dedotto né quale risposta abbia fornito (e se ne abbia fornito una), né che per effetto dell'attribuzione di un diverso punteggio sarebbe rientrato nei posti disponibili;

- con riguardo alla censura relativa alla violazione dell'anonimato, va rilevato che, secondo l'insegnamento dell'Adunanza Plenaria, non ogni e qualsiasi irregolarità, bensì solo *“una violazione non irrilevante”* delle regole sull'anonimato ha effetto viziante degli atti della procedura (cfr. sentenza n. 27/2013). La ricorrente fonda le proprie doglianze sul fatto che le etichette contenenti codici numerici sarebbero state consegnate ai candidati dai commissari, i quali poi sarebbero anche passati a ritirare i compiti contrassegnati con le medesime etichette. La censura, tuttavia, presuppone che i commissari abbiano una qualche possibilità di alterare i risultati, mentre dalla disciplina ministeriale risulta che il materiale viene chiuso negli appositi contenitori alla presenza dei quattro studenti appositamente sorteggiati e successivamente le prove, prima di essere valutate dalla commissione, sono soggette alla rilevazione informatica delle risposte da parte del CINECA, che ha previamente ricevuto i plichi chiusi e sigillati, sicché non si comprende in quale fase del suddetto procedimento possa avvenire tale alterazione;

- carenti d'interesse sono le censure relative alla mancata attribuzione di tutti i posti, alla mancata redistribuzione dei posti per studenti residenti all'estero al contingente nazionale e alla determinazione del contingente, atteso che la ricorrente non è entrata in graduatoria, sicché non potrebbe mai aspirare alla relativa assegnazione;

- inammissibili solo le censure avverso la determinazione del fabbisogno, attesa la

mancata evocazione in giudizio del Ministero della salute, ciò da valersi anche come avviso ai sensi dell'art. 73, co. 3, c.p.a.;

- del tutto generiche e apodittiche sono le censure circa le disomogeneità delle modalità formative nell'ambito delle singole università e le affermate irregolarità che si sarebbero verificate durante le prove;

Ritenuto, in ragione di tutto quanto sopra, che l'istanza cautelare debba essere rigettata;

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;

Ritenuto di dover ordinare alla parte ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti dei candidati inclusi nella graduatoria unica nazionale, 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;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) respinge l'istanza cautelare e ordina l'integrazione del contraddittorio ai sensi e nei termini di cui in parte motiva.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese della presente fase, quantificate in euro 500,00 (cinquecento/00), oltre accessori di legge.

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

Eleonora Monica, Consigliere

Marco Savi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Marco Savi

IL PRESIDENTE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO