

Pubblicato il 16/03/2026

N. 01650/2026 REG.PROV.CAU.
N. 01782/2026 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 1782 del 2026, proposto da

Emma Maria Palumbo, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Bonetti, Santi Delia, con domicilio digitale come in atti;

contro

Università degli Studi di Padova, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Roberto Toniolo, Sabrina Visentin, Marika Sala, con domicilio digitale come in atti;

Ministero dell'Università e della Ricerca, Università degli Studi Perugia, 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

Emina Saric, Benedetta Sabatini, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del Decreto Ministeriale n. 418 del 30-05-2025, avente ad oggetto il
“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”;

- 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 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. 454 del 16-07-2025, 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”;
- 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 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 Medicina e Chirurgia per gli Studenti dei paesi UE e non UE”;

- della tabella allegata al Decreto ministeriale n. 600 del 07-08-2025 e avente ad oggetto “Posti disponibili per l'accesso al corso di laurea magistrale in Medicina e Chirurgia a.a. 2025/2026”;
- 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 residenti in Italia a.a. 2025/2026”;
- 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 residenti in Italia a.a. 2025/2026”;
- del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 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”;
- dell'allegato 1 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto “Graduatorie di merito studenti dei Paesi UE e non UE residenti in Italia”;
- dell'allegato 2 del Decreto Ministeriale n. 1115 del 22-12-2025 avente ad oggetto “Graduatorie di merito studenti dei Paesi non UE residenti all'estero”;
- 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”;
- 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 nei due appelli nazionali (primo appello 20 novembre 2025; secondo appello 10 dicembre 2025), 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) relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Medicina e Chirurgia, a.a. 2025/2026), 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) relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Medicina e Chirurgia, a.a. 2025/2026), 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) relativa all'accesso ai corsi di area medica (con specifico riferimento a Medicina e Chirurgia, a.a. 2025/2026), 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;
- della Graduatoria nazionale nominativa dei corsi affini, pubblicata in data 28 gennaio 2026, nonché tutti gli atti di scorrimento, assegnazione sedi, rettifiche e aggiornamenti conseguenti e/o connessi, ove e in quanto lesivi;

-delle votazioni degli esami sostenuti in data 20 novembre 2025 e pubblicati sul portale University in data 3 dicembre 2025; delle votazioni degli esami sostenuti in data 10 dicembre 2025 e pubblicati sul portale University in data 23 dicembre 2025; di tutti i comportamenti e atti (mail, lettere formali etc.) inoltrati all'istante e censurati nel presente atto e del bando resistente e di tutta la documentazione universitaria e ministeriale in atti sulla peculiare situazione di parte ricorrente;

- 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;

- 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;

- del Bando di ammissione ai CdL in Medicina e Chirurgia 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;

- dell'elenco delle sedi rimaste vacanti all'esito della prima assegnazione reso noto sul sito universitaly in data 16 gennaio 2026;
- 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 conseguenziale, 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.

per la condanna in forma specifica ex art. 30, comma 2, c.p.a.

delle Amministrazioni intimate all'adozione del relativo provvedimento di ammissione al corso di laurea per cui è causa, nonché, ove occorra e, comunque, in via subordinata, al pagamento delle relative somme, con interessi e rivalutazione, come per legge.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Università degli Studi di Padova, del Ministero dell'Università e della Ricerca, dell'Università degli Studi Perugia;

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 Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto 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 prestano a prognosi favorevole, per le seguenti ragioni:

- con il d.m. n. 1115/2025 l'Amministrazione ha introdotto talune modifiche ai criteri originariamente previsti per la formazione della graduatoria nazionale relativa ai corsi di laurea di cui è causa, consentendo l'inserimento nella graduatoria anche degli studenti che non abbiano conseguito la sufficienza in tutti e tre gli insegnamenti del semestre filtro, purché abbiano riportato almeno una valutazione positiva, e prevedendo altresì la possibilità di valorizzare, ai fini del punteggio, votazioni conseguite al primo appello e successivamente rifiutate;
- tale intervento regolatorio si inserisce nel quadro normativo delineato dal d.lgs. n. 71/2025 e si sostanzia nell'introduzione di un sistema articolato di sezioni della graduatoria nazionale, nell'ambito del quale i candidati sono preliminarmente suddivisi in diverse fasce in ragione del numero delle sufficienze conseguite e delle modalità di conseguimento delle stesse, e all'interno di ciascuna fascia sono poi ordinati sulla base del punteggio riportato negli esami; a tale struttura si accompagna l'attribuzione di specifici bonus di fascia, funzionali ad assicurare la progressione tra le diverse sezioni della graduatoria e ad evitare che candidati collocati in fasce meno favorevoli possano sopravanzare quelli inseriti nelle fasce precedenti;
- il meccanismo così delineato appare finalizzato a realizzare un bilanciamento tra l'esigenza di assicurare la copertura del contingente dei posti disponibili e quella di preservare l'affidamento dei candidati rispetto alle regole originariamente poste per lo svolgimento della selezione;
- in particolare, il sistema introdotto dal d.m. n. 1115/2025 garantisce che i candidati che hanno conseguito le tre sufficienze secondo le regole originariamente stabilite restino sempre e invariabilmente preferiti, nella

collocazione in graduatoria, rispetto a coloro che siano stati ammessi alla graduatoria in forza della disciplina sopravvenuta;

- i candidati che non hanno conseguito tutte le sufficienze sono invece graduati secondo un ordinamento per fasce, la cui struttura riflette la maggiore o minore prossimità della posizione del candidato rispetto al modello originariamente previsto per l'accesso alla graduatoria, rappresentato dal conseguimento di una votazione almeno sufficiente in tutti e tre gli insegnamenti del semestre filtro;

- tale sistema non si limita pertanto ad ampliare la platea dei soggetti inclusi in graduatoria, ma struttura tale ampliamento secondo un criterio progressivo che tiene conto della diversa misura in cui i candidati beneficiano della deroga alle regole originarie, collocando in posizione relativamente migliore i candidati che meno si discostano dalle condizioni inizialmente richieste e, correlativamente, in posizione meno favorevole coloro che accedono alla graduatoria mediante il recupero di voti rifiutati e solo successivamente recuperati;

- in tale prospettiva risulta coerente che i candidati i quali, alla luce delle regole originariamente poste, abbiano scelto di accettare la votazione sufficiente conseguita al primo appello risultino preferiti, nella collocazione in graduatoria, rispetto a coloro che, pur avendo conseguito una valutazione sufficiente al primo appello, l'abbiano rifiutata e siano stati successivamente ammessi alla graduatoria solo mediante il recupero di tale voto a seguito dell'esito non utile del secondo appello;

- un diverso assetto della graduatoria, che equiparasse integralmente tali situazioni, finirebbe infatti per sacrificare l'affidamento dei candidati che hanno orientato le proprie scelte in conformità alle regole originarie della procedura, con conseguente vulnus dei principi di par condicio e di ragionevolezza;

- la limitazione della possibilità di recuperare i voti rifiutati al solo caso di esito negativo del secondo appello appare, peraltro, coerente con la natura delle

prove sostenute, le quali non costituiscono soltanto una forma di selezione all'ingresso, ma esami di profitto rilevanti anche ai fini della carriera universitaria;

- ne consegue che l'esito positivo della prova sostenuta nel secondo appello sostituisce la valutazione precedentemente conseguita e non accettata, secondo una logica coerente con l'ordinario funzionamento degli esami universitari;

- tale disciplina trova fondamento nella previsione dell'art. 4, comma 5, del d.lgs. n. 71/2025, che rimette alle determinazioni ministeriali la disciplina della rinuncia alle votazioni conseguite negli esami del semestre filtro prima della formazione della graduatoria nazionale;

- deve inoltre rilevarsi che tutti i candidati hanno sostenuto le prove nella medesima cornice informativa, essendo in possesso delle medesime indicazioni normative al momento dello svolgimento degli esami;

- la parità di trattamento tra i partecipanti alla procedura risulta pertanto assicurata dal sistema delineato dal d.m. n. 1115/2025, che, da un lato, distingue i candidati in diverse coorti in ragione del numero delle sufficienze conseguite e, dall'altro, assicura la competizione interna tra candidati collocati nella medesima sezione della graduatoria;

- sebbene possano ipotizzarsi soluzioni alternative nella configurazione del sistema di formazione della graduatoria, le scelte operate dall'Amministrazione rientrano nell'ambito della discrezionalità tecnica ad essa spettante e non appaiono manifestamente irragionevoli o sproporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti;

- con specifico riguardo alla posizione della ricorrente, dagli atti di causa risulta che la stessa è collocata nella graduatoria nazionale relativa al corso di laurea in Medicina e Chirurgia nell'ottava sezione della graduatoria, prevista dall'art. 1 del d.m. n. 1115/2025 per i candidati che abbiano conseguito due sufficienze negli insegnamenti del semestre filtro mediante il recupero di votazioni originariamente rifiutate;

- ne consegue che la ricorrente ha potuto accedere alla graduatoria nazionale proprio in forza della disciplina sopravvenuta introdotta dal d.m. n. 1115/2025, atteso che, secondo la disciplina originaria recata dal d.m. n. 418/2025, l'accesso alla graduatoria era subordinato al conseguimento di una votazione almeno sufficiente in tutti e tre gli insegnamenti del semestre filtro;
- deve altresì rilevarsi che il recupero delle votazioni originariamente rifiutate presuppone, secondo il meccanismo delineato dal d.m. n. 1115/2025, l'esito non utile della prova sostenuta nel secondo appello, con la conseguenza che, in assenza della disciplina sopravvenuta, la ricorrente non avrebbe potuto accedere alla graduatoria nazionale;
- la posizione della ricorrente costituisce pertanto un esempio paradigmatico della funzione ampliativa della disciplina sopravvenuta, la quale ha consentito l'inserimento in graduatoria di candidati che, in base alla disciplina originaria, non avrebbero potuto accedervi;
- in tale contesto la collocazione della ricorrente in una sezione della graduatoria successiva rispetto a quella riservata ai candidati che abbiano conseguito le sufficienze utili secondo le regole originariamente previste risponde alla logica progressiva che presiede alla struttura del sistema delineato dal d.m. n. 1115/2025;
- il sistema infatti non si limita ad ampliare la platea dei candidati inclusi nella graduatoria, ma struttura tale ampliamento secondo un criterio di graduazione che tiene conto della diversa misura in cui i candidati beneficiano della deroga alle regole originarie, collocando in posizione relativamente migliore coloro che hanno conseguito le valutazioni utili secondo le condizioni inizialmente previste e graduando in posizione successiva i candidati che accedono alla graduatoria mediante il recupero delle votazioni originariamente rifiutate;
- ne consegue che la collocazione della ricorrente in una sezione successiva rispetto ai candidati inseriti nella settima sezione della graduatoria non appare manifestamente irragionevole, ma costituisce applicazione coerente della logica del sistema, che attribuisce rilievo non soltanto al numero delle

sufficienze conseguite ma anche alle modalità con cui tali risultati sono stati ottenuti;

- in tale prospettiva, la circostanza che la ricorrente risulti collocata in posizione successiva rispetto ai candidati inseriti nella settima sezione della graduatoria non integra alcuna violazione dei principi di par condicio o di ragionevolezza, atteso che tali candidati hanno conseguito le valutazioni utili senza avvalersi del meccanismo di recupero introdotto dalla disciplina sopravvenuta;

- la prospettazione della ricorrente, fondata sulla mera comparazione del punteggio complessivo conseguito negli esami con quello di altri candidati ammessi alla graduatoria, non appare conferente, atteso che tale comparazione prescinde dalla struttura del sistema delineato dal d.m. n. 1115/2025, il quale distingue i candidati in diverse sezioni della graduatoria in ragione delle modalità di conseguimento delle valutazioni utili, sicché il punteggio conseguito negli esami rileva soltanto all'interno della medesima sezione;

- distinta e parimenti infondata è la censura con la quale la ricorrente deduce l'illegittimità del mutamento delle regole della procedura sul rilievo che, qualora fosse stato noto sin dall'inizio che l'accesso alla graduatoria sarebbe stato consentito anche in presenza di una sola sufficienza, i candidati avrebbero potuto organizzare diversamente la propria preparazione;

- sul punto deve rilevarsi che la disciplina sopravvenuta non ha inciso né sui programmi degli insegnamenti né sulle modalità di svolgimento e di valutazione delle prove, che si sono svolte secondo regole identiche per tutti i candidati, ma è intervenuta esclusivamente nella successiva fase di formazione della graduatoria nazionale;

- ne consegue che il mutamento normativo non ha alterato le condizioni di svolgimento della selezione né il livello di preparazione richiesto per il superamento delle prove, limitandosi a regolare le modalità di valorizzazione dei risultati conseguiti ai fini della formazione della graduatoria;

- non è condivisibile la prospettazione secondo cui la graduatoria avrebbe dovuto essere formata mediante la mera sommatoria dei punteggi conseguiti nelle singole prove, atteso che un tale criterio determinerebbe un radicale superamento delle regole originariamente poste dalla disciplina di gara e inciderebbe sull'affidamento maturato dai candidati rispetto alle condizioni inizialmente previste per il superamento della selezione, risultando peraltro non coerente con la struttura del sistema delineato dal d.lgs. n. 71/2025 e dalla normativa attuativa.
- la disciplina primaria, infatti, non si limita a richiedere la valutazione del punteggio conseguito negli esami, ma subordina l'ammissione al secondo semestre sia al conseguimento dei crediti formativi previsti per gli insegnamenti del semestre filtro sia alla collocazione in posizione utile nella graduatoria nazionale di merito, demandando alla disciplina ministeriale la definizione dei criteri di formazione della graduatoria medesima;
- in tale contesto normativo, la scelta dell'Amministrazione di articolare la graduatoria in diverse sezioni, accompagnate dall'attribuzione di specifici bonus di fascia, non appare finalizzata a sostituire la valutazione del punteggio conseguito negli esami, bensì a preservare la progressione tra le diverse categorie di candidati individuate dal sistema, evitando che candidati che accedono alla graduatoria in virtù della disciplina sopravvenuta possano sopravanzare coloro che hanno conseguito le sufficienze secondo le condizioni originariamente previste;
- il punteggio conseguito negli esami continua pertanto a svolgere la propria funzione selettiva all'interno di ciascuna sezione della graduatoria, mentre i bonus di fascia assolvono esclusivamente alla funzione di assicurare la coerenza complessiva del sistema e di garantire il rispetto dell'affidamento maturato dai candidati rispetto alle regole originarie della procedura;
- in definitiva le censure prospettate dalla ricorrente si risolvono nella richiesta di sostituire al sistema normativamente delineato un diverso modello di

formazione della graduatoria, operazione che esula dal sindacato del giudice amministrativo;

- la censura relativa alla mancata redistribuzione dei posti asseritamente rimasti vacanti risulta allo stato carente di interesse, atteso che la parte ricorrente non ha specificamente dedotto di avere un punteggio sufficiente per ottenere tale riassegnazione difettando pertanto la c.d. prova di resistenza richiesta dalla giurisprudenza amministrativa;

- non può soccorrere la prospettazione difensiva secondo cui i posti residui dovrebbero essere attribuiti ai candidati che hanno proposto ricorso giurisdizionale, a prescindere dalla loro collocazione nella graduatoria nazionale, atteso che una simile impostazione risulterebbe incompatibile con i principi che regolano le procedure selettive e con il consolidato orientamento giurisprudenziale che condiziona l'ammissibilità dell'azione al superamento della prova di resistenza;

- deve inoltre rilevarsi che la disciplina concernente l'assegnazione delle sedi e il regime delle decadenze in caso di mancata immatricolazione risponde all'esigenza di assicurare una tempestiva stabilizzazione delle immatricolazioni, coerentemente con la struttura del nuovo sistema di accesso delineato dal d.lgs. n. 71/2025;

- diversamente da quanto accadeva nel previgente sistema fondato su un test di ingresso unico, nel quale gli studenti non avevano ancora iniziato il percorso formativo, la procedura introdotta dal legislatore si fonda sul superamento di esami universitari che costituiscono a tutti gli effetti esami di profitto rilevanti ai fini della carriera accademica;

- in tale contesto appare pertanto ragionevole la scelta dell'Amministrazione di prevedere un sistema di assegnazione delle sedi e di immatricolazione idoneo a definire in tempi contenuti l'assetto delle iscrizioni, evitando il protrarsi per mesi degli scorrimenti della graduatoria che caratterizzava il precedente sistema di accesso e che risulterebbe incompatibile con l'esigenza di assicurare la continuità dell'attività didattica e il regolare svolgimento del

secondo semestre del corso di studi, nel cui ambito gli studenti sono altresì chiamati a completare il percorso formativo attraverso le attività di recupero dei crediti formativi eventualmente non conseguiti durante il semestre filtro;

- deve inoltre considerarsi che il principio di tendenziale esaurimento del contingente dei posti disponibili non esclude che una parte dei posti residui possa essere successivamente utilizzata nell'ambito delle esigenze organizzative del sistema universitario, ivi comprese quelle relative ai trasferimenti di sede, ai passaggi tra corsi di studio e all'iscrizione agli anni successivi al primo. Ne consegue che l'eventuale mancata immediata assegnazione di tutti i posti disponibili non appare di per sé idonea a determinare l'illegittimità del sistema di formazione e gestione della graduatoria, rispondendo piuttosto alla necessità di contemperare l'obiettivo della copertura del fabbisogno formativo con le esigenze organizzative e didattiche degli Atenei;

- con riguardo alla dedotta violazione del principio di anonimato, deve rilevarsi che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, non ogni irregolarità formale nelle modalità di svolgimento delle prove concorsuali è idonea a determinare l'illegittimità della procedura, occorrendo che emerga una violazione non meramente ipotetica delle garanzie poste a tutela della segretezza degli elaborati (Cons. Stato, Ad. Plen., n. 27/2013);

- nel caso di specie le doglianze della ricorrente si fondano su una ricostruzione meramente ipotetica delle modalità di gestione dei codici identificativi e delle operazioni di consegna dei moduli risposta, senza che siano stati allegati elementi concreti idonei a dimostrare l'effettiva possibilità di collegare l'elaborato all'identità del candidato nella fase di correzione;

- non appare ravvisabile, allo stato della cognizione sommaria propria della presente fase cautelare, alcuna violazione dei principi stabiliti dal d.lgs. n. 71/2025 né un eccesso di delega nell'adozione del d.m. n. 1115/2025;

- la normativa primaria stabilisce infatti che l'ammissione al secondo semestre dei corsi di laurea interessati è subordinata al conseguimento dei crediti formativi universitari previsti per gli insegnamenti del semestre filtro e alla collocazione in posizione utile nella graduatoria nazionale di merito, rimettendo alla disciplina ministeriale attuativa la definizione delle modalità di formazione della graduatoria medesima e dei criteri uniformi per il pieno conseguimento dei crediti formativi;
- in tale contesto normativo, la scelta dell'Amministrazione di disciplinare l'inserimento in graduatoria anche degli studenti che non abbiano conseguito tutte le sufficienze originariamente richieste, mediante un sistema articolato in più sezioni e caratterizzato dall'attribuzione di punteggi differenziati, si colloca nell'ambito della discrezionalità tecnica riconosciuta al Ministero nella fase di attuazione della riforma;
- la disciplina impugnata non altera infatti i presupposti sostanziali stabiliti dal legislatore per l'accesso al secondo semestre, che restano rappresentati dal conseguimento dei crediti formativi universitari previsti per gli insegnamenti del semestre filtro e dalla collocazione in posizione utile nella graduatoria nazionale, ma si limita a regolare le modalità di formazione di tale graduatoria e a consentire l'inserimento nella stessa anche di candidati che, pur non avendo conseguito tutte le sufficienze, possano completare il percorso formativo nei tempi utili per l'immatricolazione;
- il d.m. n. 1115/2025 ha infatti individuato specifici criteri uniformi per il pieno conseguimento dei crediti formativi mancanti, sicché la disciplina sopravvenuta non incide sul requisito sostanziale richiesto dal legislatore per l'accesso al secondo semestre, ma si limita a regolare le modalità di valorizzazione dei risultati conseguiti ai fini della formazione della graduatoria nazionale.
- non risultano altresì assistite da sufficiente fumus, allo stato della presente fase cautelare, le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla parte ricorrente.

- in particolare, non appare ravvisabile una violazione degli artt. 3 e 34 Cost., atteso che il sistema delineato dal legislatore e dalla normativa attuativa si fonda su criteri oggettivi e non discriminatori di selezione, basati sul superamento di esami universitari e sulla formazione di una graduatoria nazionale di merito.

- la circostanza che l'accesso al secondo semestre sia subordinato non soltanto al conseguimento dei crediti formativi universitari previsti per gli insegnamenti del semestre filtro, ma anche alla collocazione in posizione utile nella graduatoria nazionale, costituisce espressione della discrezionalità legislativa nella regolazione dell'accesso ai corsi universitari a numero programmato, discrezionalità che la giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto come particolarmente ampia in ragione delle esigenze organizzative del sistema universitario e della necessità di assicurare un adeguato livello della formazione professionale;

- parimenti generiche appaiono le censure relative alla prospettata incompatibilità della disciplina impugnata con il diritto dell'Unione europea;

- la direttiva 2005/36/CE, richiamata dalla parte ricorrente, disciplina infatti il riconoscimento delle qualifiche professionali e non contiene disposizioni direttamente incidenti sulle modalità di accesso ai corsi universitari di formazione medica, materia che resta rimessa alla competenza degli Stati membri;

- né sono stati indicati specifici parametri del diritto dell'Unione europea che risulterebbero violati dalla disciplina in esame, limitandosi il ricorso a evocare in termini del tutto generici la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

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 e dall'Università di Padova 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) rigetta l'istanza cautelare e ordina l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami ai sensi e nei termini di cui in parte motiva.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese della presente fase in favore del Ministero dell'università e della ricerca e dell'Università di Padova, quantificate in euro 500,00 (cinquecento/00) cadauna, 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 11 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