

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 02980/2026 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 2980 del 2026, proposto da

Sara Palmisano, Elena Maria Palmisano, rappresentate e difese dagli avvocati Costantino Ventura, Antonella Palmisano, con domicilio digitale come in atti;

contro

Ministero dell'Università e della Ricerca, Università degli Studi Bari, 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;

per l'annullamento

- della graduatoria nazionale formatasi all'esito del semestre filtro per l'accesso ai corsi di laurea in Medicina e Chirurgia, Odontoiatria e Veterinaria, pubblicata in data 08.01.2026;
- nonchè di ogni altro atto presupposto, connesso o conseguente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Ministero dell'Università e della Ricerca e dell'Università degli Studi Bari;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2026 la dott.ssa Giovanna Vigliotti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato, in via pregiudiziale, che:

- con l'ordinanza n. 9904 del 28 maggio 2026 il Collegio ha rilevato, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a., la sussistenza di seri dubbi in ordine alla procedibilità del ricorso, in ragione della mancata impugnazione della graduatoria definitiva pubblicata in data 28 gennaio 2026, quale atto conclusivo della procedura selettiva;
- le ricorrenti, con la memoria depositata l'8 giugno 2026, hanno rappresentato che la graduatoria del 28 gennaio 2026, a differenza di quella dell'8 gennaio 2026 impugnata con il ricorso introduttivo, non è stata mai comunicata con posta elettronica o con altro mezzo idoneo a renderla conoscibile, ed è stata conosciuta dalle stesse per la prima volta solo con il deposito effettuato dall'Amministrazione in data 20 aprile 2026;
- le ricorrenti hanno altresì formulato istanza di rimessione in termini per errore scusabile ex art. 37 c.p.a., in ragione della novità assoluta della procedura selettiva e della complessità del quadro normativo di riferimento, nonché dell'assenza di qualsivoglia comunicazione individuale della graduatoria del 28 gennaio 2026;
- le Amministrazioni resistenti, pur espressamente invitate con la predetta ordinanza a fornire chiarimenti in ordine alle modalità di pubblicazione e conoscibilità della graduatoria definitiva del 28 gennaio 2026 e all'eventuale accessibilità della stessa da parte delle ricorrenti, non hanno depositato alcuna memoria né fornito i chiarimenti richiesti;

Considerato, quanto all'istanza di errore scusabile, che:

- l'art. 37 c.p.a. consente la rimessione in termini «in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto»;
- la giurisprudenza amministrativa riconosce l'errore scusabile non solo in presenza

di obiettiva incertezza normativa, ma anche quando indicazioni fuorvianti o carenze comunicative dell'Amministrazione abbiano determinato un'effettiva diminuzione della tutela giurisdizionale (cfr. TAR Lazio, Sez. III, n. 7973 del 2008);

- nel caso di specie, ricorrono entrambi i presupposti normativi: sotto il profilo dell'incertezza di diritto, la procedura del semestre filtro costituisce la prima applicazione di un sistema di accesso radicalmente innovativo, disciplinato da una pluralità di fonti normative e regolamentari stratificatesi nel tempo (D.Lgs. n. 71/2025, L. n. 26/2025, D.M. n. 418/2025, D.M. n. 1115/2025), con una sequenza di graduatorie — provvisorie, definitive, per finestre di riassegnazione — che rende oggettivamente complessa l'individuazione dell'atto conclusivo effettivamente lesivo e del relativo termine di impugnazione;

- sotto il profilo del grave impedimento di fatto, le Amministrazioni resistenti non hanno provato — né in sede di memoria ex art. 73 c.p.a., né nel presente giudizio — di aver comunicato individualmente alle ricorrenti la graduatoria del 28 gennaio 2026, né di aver adottato modalità di pubblicità tali da garantirne l'effettiva conoscibilità da parte delle candidate;

- grava sull'Amministrazione l'onere di provare l'avvenuta comunicazione individuale del provvedimento lesivo al destinatario diretto, ovvero che questi ne abbia avuto comunque piena conoscenza prima del decorso del termine di impugnazione (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 31 ottobre 2014, n. 5411; TAR Sardegna, Sez. I, n. 817 del 2015);

- nel caso di specie, tale prova non è stata fornita, sicché deve ritenersi che le ricorrenti abbiano avuto effettiva conoscenza della graduatoria del 28 gennaio 2026 soltanto a seguito del deposito in giudizio del 20 aprile 2026, come dalle stesse dichiarato;

Ritenuto, pertanto, che sussistano i presupposti per accogliere l'istanza di rimessione in termini per errore scusabile ai sensi dell'art. 37 c.p.a., con conseguente superamento della questione pregiudiziale sollevata con l'ordinanza n. 9904 del 2026 e procedibilità del ricorso;

Considerato, quanto al *fumus boni iuris* ai fini cautelari, che:

- le parti ricorrenti hanno contestato gli esiti della selezione svolta al termine del c.d. semestre-filtro per l'accesso ai corsi di laurea magistrale a ciclo unico in medicina e chirurgia e odontoiatria e protesi dentaria per l'anno accademico 2025/2026, prospettando plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere;
- la Sezione si è espressa su censure analoghe a quelle formulate nel presente ricorso in numerosi precedenti cautelari (cfr., ex multis, ordinanze n. 1925, 1939, 1940, 1941, 1962, 2320, 2327, 2363, 2375, 2613, 2617, 2619, 2643 e 2651 del 2025), ritenendo non sussistenti, alla sommaria delibazione propria della fase cautelare, profili di fumus, salvi gli approfondimenti necessari in vista della trattazione del merito, tenuto anche conto delle questioni emerse nell'ambito del contenzioso in tema di accesso e per le quali sono stati altresì disposti incombenti istruttori;
- in sede di appello cautelare il Consiglio di Stato ha manifestato orientamenti non univoci, talvolta confermando le valutazioni espresse dalla Sezione (cfr., ad esempio, le ordinanze n. 1451, 1452 e 1454 del 2026), talvolta accogliendo gli appelli, senza esprimersi sui profili di fumus, ai soli fini della sollecita fissazione della trattazione del merito e delle spese (cfr. le ordinanze n. 1792, 1935, 1936 e 1937 del 2026), talvolta concedendo l'ammissione in sovrannumero sulla base di un rilevato profilo di fumus (cfr. l'ordinanza n. 2001 del 2026);
- anche laddove gli appelli sono stati accolti con la concessione della misura cautelare sono rimaste, ad oggi, prive di una critica argomentata le considerazioni espresse dalla Sezione, dalle quali, pertanto, il Collegio non vede alcuna ragione per discostarsi;
- non è positivamente valutabile, pur in presenza delle rilevate (e non costanti) difformità di valutazione su taluni profili tra primo e secondo grado cautelare, la prospettiva volta alla concessione della misura cautelare, nella forma dell'ammissione con riserva o in sovrannumero, rinviando alla fase del merito gli

approfondimenti necessari. L'ammissione con riserva o in sovrannumero si è mostrata, nella prassi giudiziale, idonea o a determinare effetti irreversibili attraverso il c.d. consolidamento delle carriere universitarie — con ciò andando ad alterare il funzionamento dei meccanismi di selezione per l'accesso ai corsi in parola, consentendo ai ricorrenti di conseguire l'utilità perseguita con i ricorsi proposti prescindendo del tutto dall'esame della fondatezza dei medesimi — o a generare, in caso di successivo rigetto dei gravami, effetti dirompenti su scelte di vita già consolidate, a tutto pregiudizio degli stessi ricorrenti. Si tratta, pertanto, di misura che il Collegio non può che riservare a casi nei quali le ragioni di fondatezza del ricorso appaiano particolarmente pregnanti già alla valutazione sommaria in sede cautelare, circostanza che, per le ragioni sopra illustrate, non ricorre nel caso di specie;

- inoltre, l'ammissione in sovrannumero con riserva presso la sede di prima scelta si porrebbe in aperto contrasto con le regole che presidiano le modalità di assegnazione della sede, che il Collegio ha già ritenuto immuni da profili di illegittimità sull'assunto che le scelte ministeriali, con le quali si è in sostanza inteso porre fine alla prassi degli scorrimenti attuata in anni passati, trovano precisi referenti normativi nella fonte primaria, prevedendo l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 71/2025, che «In caso di ammissione al secondo semestre, ciascuno studente è immatricolato in una delle sedi universitarie indicate, secondo l'ordine di preferenza, in sede di iscrizione, ovvero in un'altra sede, sulla base della ricognizione dei posti disponibili non assegnati». È, pertanto, direttamente la norma primaria a prevedere che il candidato va immatricolato presso la sede, se disponibile, tra quelle optate, mentre solo nel caso in cui almeno una delle suddette sedi non sia disponibile è prevista la possibilità di immatricolazione presso altre sedi;

- nel ricorso, peraltro, le parti ricorrenti neppure hanno specificamente argomentato nell'istanza cautelare le ragioni di periculum, dalla cui sussistenza non può in alcun modo prescindere per la concessione della misura cautelare;

Considerato, altresì, che:

- lo stesso Consiglio di Stato, più recentemente, tenuto conto delle ordinanze con le quali ha accolto taluni appelli cautelari ai fini dell'art. 55, co. 10, c.p.a., in considerazione della natura seriale del presente contenzioso ha ritenuto non più necessaria l'emissione di analogo provvedimento di fissazione del merito per le fattispecie successivamente sottoposte al proprio esame (cfr. ordinanza n. 2013/2026);
- la Sezione ha disposto incumbenti istruttori, relativi in particolare alla predisposizione delle prove e delle relative risposte, anche a completamento, non ancora del tutto evasi, all'esito delle quali potrebbero essere proposti motivi aggiunti;
- pendono presso la Sezione numerosi ricorsi relativi all'accesso ai corsi per cui è causa, per lo più assistiti da istanza cautelare e i cui presupposti di tutela sommaria si pongono nei medesimi termini. Molti di tali ricorsi contengono anche istanze di accesso documentale a fini difensivi ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., non ancora tutte esitate. La relativa fissazione del merito potrà pertanto avvenire, nel rispetto dei criteri di formazione dei ruoli, secondo l'ordine cronologico di presentazione, a istruttoria e quadro censorio completi;

Ritenuto, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in rito e di merito, che non sussistano i presupposti ex art. 55 c.p.a. per la concessione dell'invocata misura cautelare, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza cautelare della Sezione (ex multis, cfr. ordinanze nn. 1935, 1971, 2281 del 2026) che si è pronunciata su questioni del tutto analoghe a quelle sollevate nel presente ricorso, ferme restando le più approfondite valutazioni che verranno compiute in sede di merito;

Ritenuto di dover ordinare alla parte ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti dei candidati in graduatoria, autorizzando a tal fine la notifica del ricorso - e di 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 richieste tempestivamente ed 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 al deposito della prova del compimento di tali prescritti adempimenti entro il termine perentorio di ulteriori giorni 10 (dieci) dal primo adempimento.

Ritenuto che le spese della presente debbano essere poste a carico della parte ricorrente, secondo il principio della soccombenza, nella misura indicata in dispositivo a favore delle Amministrazioni patrocinate dalla difesa erariale;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza):

- accoglie l'istanza di rimessione in termini per errore scusabile ex art. 37 c.p.a. e, per l'effetto, dichiara procedibile il ricorso;
- rigetta l'istanza cautelare;
- ordina alla parte ricorrente di procedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti dei candidati in graduatoria, autorizzando a tal fine la notifica del ricorso — e di eventuali motivi aggiunti — per pubblici proclami, con le modalità indicate in parte motiva;
- condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese della presente fase sostenute dalle Amministrazioni difese dall'Avvocatura dello Stato, quantificate in complessivi euro 500,00 (cinquecento/00), oltre accessori di legge.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 15 aprile 2026, 8 luglio 2026, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Eleonora Monica, Consigliere

Giovanna Vigliotti, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanna Vigliotti

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO