

Pubblicato il 02/09/2026

N. 14560 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 07567/2026 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 Quater)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 7567 del 2026, proposto da
Simone Eleuteri, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Petrillo, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Regionale Emergenza Sanitaria - ARES 118, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Liparota, con
domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Sardegna n. 69;
Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica,
rappresentata e difesa dall'avvocato Giuliana Malara, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia e adozione delle più opportune ed idonee misure cautelari

- della Nota Prot. N. 0011476/2026 del 27.04.2026, notificata al Sig. Simone ELEUTERI in pari data, con la quale è stato comunicato, individualmente, all'odierno ricorrente l'esclusione dal "Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo indeterminato di n. 143 Operatori Tecnici Specializzati - Autista d'Ambulanza - Area degli Operatori - indetto con deliberazione del 26 giugno 2024, n. 557, e successiva modifica di cui alla deliberazione del 16.07.2024, n. 20" per le seguenti motivazioni: "dalla documentazione allegata alla domanda di partecipazione, la SV non è in possesso del requisito esperienziale di 5 anni in qualità di Autista di Ambulanza e/o Autista Professionista, derivanti anche dalla somma di più periodi, indipendentemente se gli stessi siano stati svolti con o senza interruzioni (...)";
- della Deliberazione N. 508 del 17.04.2026 di ARES - 118, nella parte in cui ha disposto l'esclusione dell'odierno ricorrente dal concorso pubblico per 143 posti di Operatore Tecnico Specializzato - Autista d'Ambulanza, comunicata con Nota Prot. N. 0011476/2026 del 27.04.2026, in quanto atto ad efficacia individuale;
- della Deliberazione N. 661 del 26.05.2026 di ARES - 118, pubblicata sull'Albo Pretorio in data 26.05.2026, con cui, in parziale modifica della precedente, sono state rettificare le graduatorie e nominati i vincitori, confermando l'esclusione del ricorrente;
- di ogni altro atto eventuale comunque preparatorio, presupposto, connesso e consequenziale, ancorché di contenuto sconosciuto e comunque lesivo degli interessi del ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Regionale Emergenza Sanitaria – ARES 118 e della Regione Lazio;

Visti gli artt. 1 L.cost. 1/1948 e 23 L. 87/1953;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 agosto 2026 il dott. Vincenzo Rossi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

A) FATTI DI CAUSA

A.1) Il sig. Simone Eleuteri ha partecipato al concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura a tempo pieno e indeterminato di n. 143 posti di Operatore Tecnico Specializzato – Autista di Ambulanza, indetto dall'Azienda Regionale Emergenza Sanitaria – ARES 118, con Determinazione n. 557 del 26 giugno 2024 (pubblicata sul B.U.R.L. Lazio n. 54 del 4 luglio 2024); dopo aver superato le prove concorsuali, è stato escluso (risultando inserito nell'Allegato 3 della Deliberazione n. 508 del 17 aprile 2026) dalla graduatoria finale in ragione (come esplicitato nella comunicazione del successivo 27 aprile) del ritenuto mancato possesso del «*requisito esperienziale di 5 anni in qualità di Autista di Ambulanza e/o Autista Professionista*», poiché non risultante dal modello C/2 da lui allegato alla domanda di partecipazione.

La graduatoria è stata in parte rettificata e nuovamente approvata con Deliberazione n. 661 del 26 maggio 2026, ma il nominativo del sig. Eleuteri permaneva fra quelli degli esclusi.

A.2) Con ricorso notificato (all'ARES 118 e alla Regione Lazio, quali Amministrazioni intime, e con richiesta di poter procedere alla notificazione tramite pubblici proclami nei confronti dei controinteressati, da individuarsi nei soggetti vincitori e idonei collocati in graduatoria) il 26 giugno 2026 e depositato il 10 luglio 2026, il sig. Eleuteri ha proposto impugnazione in questa sede giurisdizionale avverso la propria esclusione, affidandosi ai motivi di censura così rubricati:

- «*I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 7 DEL BANDO DI CONCORSO. ECCESSO DI POTERE PER ERRORE SUI PRESUPPOSTI DI FATTO, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO*»;
- «*II. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO E IMPARZIALITÀ (ART. 97 COST.), DEL PRINCIPIO DEL FAVOR PARTICIPATIONIS E DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO. VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI SOCCORSO ISTRUTTORIO*»;
- «*III. ECCESSO DI POTERE PER DISPARITÀ DI TRATTAMENTO E MANIFESTA INGIUSTIZIA*».

Secondo la prospettazione del ricorrente, in sintesi, la sua esclusione sarebbe illegittima poiché egli sarebbe in possesso del requisito di partecipazione: l'Amministrazione ne avrebbe riscontrato la carenza soltanto a causa di un errore materiale presente nel modello C/2; a fronte di tale errore materiale, a lui non imputabile, sarebbe stato doveroso (anche in ragione dei principi meritocratici che ispirano le procedure concorsuali) attivare il soccorso istruttorio per consentirgli di dimostrare in altro modo il possesso del requisito che egli, peraltro, aveva autocertificato ai sensi e per gli effetti del d.P.R. 445/2000.

A.2.1) Parte ricorrente ha avanzato altresì istanza cautelare.

A.3) Le Amministrazioni intime si sono costituite in giudizio al fine di resistere al ricorso.

A.3.1) La Regione Lazio ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, non avendo adottato alcun atto o provvedimento nella vicenda procedimentale oggetto di giudizio.

A.3.2) L'ARES 118 ha contestato la fondatezza del gravame, sostenendo che l'esclusione sarebbe stata disposta in conformità (nonché in doverosa applicazione) della *lex specialis* e che, a tutela della *par condicio*, non sarebbe stato possibile procedere al soccorso istruttorio nei termini predicati dal ricorrente (giacché egli non

mirava a regolarizzare la documentazione prodotta con la domanda di partecipazione, ma ad integrarla: il che non sarebbe consentito).

A.4) Alla camera di consiglio del 5 agosto 2026, fissata per la trattazione della domanda di tutela cautelare, il Collegio ha rilevato d'ufficio (*ex art. 73, comma 3, primo periodo, cod. proc. amm.*) una possibile causa di inammissibilità del ricorso, derivante dall'omessa sua notificazione ad almeno un controinteressato: è seguita la discussione (in cui il difensore presente nell'interesse del ricorrente ha rammentato che era stata richiesta l'autorizzazione a procedere alla *vocatio in jus* dei controinteressati attraverso la notificazione per pubblici proclami) e la spedizione in decisione del ricorso, previo avviso della possibile definizione del giudizio ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.

B) IL POSSIBILE ESITO DEL GIUDIZIO

B.1) Va innanzitutto dato atto che, ad avviso del Collegio, sussistono i presupposti di cui alla disposizione processuale poc'anzi richiamata per la definizione immediata del giudizio, in quanto:

- sono trascorsi più di venti giorni dalla notificazione del ricorso;
- l'istruttoria è completa, potendo ritenersi diversamente soltanto qualora «*un punto dirimente al fine del decidere abbisogni di approfondimenti*» (Cons. Stato, Sez. IV, 7 aprile 2022, n. 2582), il che non è ravvisabile nella specie essendo incontrovertito fra le parti che non vi sia stata alcuna notifica ad alcuno dei controinteressati;
- le parti costituite presenti in udienza sono state sentite e non è stata rappresentata l'intenzione di proporre motivi aggiunti, ricorso incidentale, regolamento di competenza o regolamento di giurisdizione, né è stato manifestato alcun dissenso (che di per sé neppure sarebbe ostativo: Cons. Stato, IV, n. 2582/2022 cit.) alla definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata.

Difetterebbe la completezza del contraddittorio, ma la ravvisata causa di inammissibilità del ricorso risiede proprio nella mancata instaurazione del

contraddittorio nella misura minima richiesta dalla legge processuale sotto pena di inammissibilità, sicché a questo Giudice è precluso ordinarne l'integrazione: l'art. 49, comma 1, cod. proc. amm., difatti, attribuisce tale potere esclusivamente *«[q]uando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati»* e non anche quando alcun controinteressato sia stato evocato in giudizio.

Un'univoca conferma si trae dall'art. 27 cod. proc. amm. che, dopo aver precisato che *«[i]l contraddittorio è integralmente costituito quando l'atto introduttivo è notificato all'amministrazione resistente e, ove esistenti, ai controinteressati»* (comma 1), stabilisce che, *«[s]e il giudizio è promosso solo contro alcune delle parti e non si è verificata alcuna decadenza, il giudice ordina l'integrazione del contraddittorio nei confronti delle altre entro un termine perentorio»* (comma 2, primo periodo): *a contrario*, inequivocabilmente, se invece si è verificata una decadenza, l'integrazione del contraddittorio non può essere ordinata e il giudizio va definito con una pronuncia di rito.

B.2) Ciò posto, l'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. dispone che: *«Qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge, decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge»*.

Come già evidenziato, non è controverso che parte ricorrente abbia omesso di notificare il ricorso ad almeno uno dei controinteressati, avendo piuttosto richiesto di essere autorizzato ad evocarli in giudizio tramite notificazione per pubblici proclami (come, in effetti, consta nel ricorso: pagg. 9-10).

Secondo il consolidato e maggioritario orientamento giurisprudenziale, tuttavia, «*il fatto che già nel ricorso [...] fosse stata formulata da parte del ricorrente [...] la richiesta di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami non consente di superare quanto disposto dall'art. 41 comma 2 del c.p.a., in quanto, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato, deve ritenersi ostativa all'integrazione del contraddittorio, di cui all'art. 49 c.p.a., l'omessa notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati (Consiglio di Stato, Sez. V, 24 dicembre 2021 n. 8595; Consiglio di Stato, Sez. III, 25 febbraio 2014 n. 909; T.a.r. per il Lazio, Sez. II, 10 agosto 2022 n. 11141; Sez. I, 17 aprile 2020 n. 4013).*

La notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati costituisce infatti condizione di ammissibilità del ricorso (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 24 dicembre 2021 n. 8595) e assume il ruolo di essenziale e imprescindibile preliminare adempimento, la cui mancanza non è sanabile mediante la sola richiesta di notifica per pubblici proclami, pur formulata nel ricorso introduttivo del primo giudizio (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 25 febbraio 2014 n. 909).

Né può ritenersi ostativa alla esecuzione di tale adempimento la circostanza [...] di non conoscere i dati personali dei soggetti utilmente collocati in graduatoria, trattandosi di ostacolo agevolmente superabile con la presentazione di una istanza di accesso» finalizzata ad acquisire i dati necessari per la notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati (in questi termini, fra le più recenti, Cons. Stato, Sez. II, 4 luglio 2025, n. 5786; cfr., altresì, nella giurisprudenza di primo grado: T.A.R. Lazio, Sez. II-ter, 23 gennaio 2026, n. 1370; T.A.R. Campania, Sez. IX, 5 febbraio 2026, n. 833; T.A.R. Lazio, Sez. I-ter, 6 febbraio 2026, n. 2355; T.A.R. Lazio, Sez. V-ter, 5 maggio 2026, n. 8236; T.A.R. Lazio, Sez. III, 15 maggio 2026, n. 9059; T.A.R. Lazio, Sez. III, 29 maggio 2026, n. 9940; T.A.R. Lazio, Sez. V-ter, 15 giugno 2026, n. 10965; T.A.R. Lazio, Sez. III, 9 luglio 2026, nn. 12525 e 12527; T.A.R. Molise, Sez. I, 14 luglio 2026, n. 297).

B.2.1) In punto di fatto occorre rilevare, inoltre, che il ricorrente ha sì presentato un'istanza di accesso (allegato n. 10 al ricorso), ma espressamente limitata ai seguenti atti:

«- *Verbali della commissione relativi alla propria posizione;*

- *Criteri di valutazione adottati;*

- *Documentazione e provvedimento relativi alla propria esclusione;*

- *Ogni altro atto utile a comprendere le motivazioni dell'esclusione».*

Non è stata dunque richiesta all'Amministrazione l'ostensione di atti utili a provvedere alla notificazione nei confronti di un controinteressato, sicché non può dirsi configurabile quell'ordinaria diligenza che una parte della giurisprudenza reputa sufficiente per ritenere non integrata la decadenza (cfr., per tutte, T.A.R. Lazio, Sez. III, 17 luglio 2026, n. 13208, e precedenti ivi richiamati).

B.3) Questo Tribunale, alla luce delle richiamate coordinate ermeneutiche, ritiene che il ricorso sarebbe da dichiarare inammissibile, con sentenza in forma semplificata, in quanto non notificato, entro il termine decadenziale, ad alcun controinteressato (senza che sia stata impiegata sufficiente diligenza per provvedervi e non essendo possibile sanare la predetta decadenza autorizzando la notificazione per pubblici proclami).

C) IL DUBBIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

Il Collegio, tuttavia, dubita (nei sensi e per le ragioni che si procederà ad esporre) della legittimità costituzionale degli artt. 41, comma 2, e 49, comma 1, cod. proc. amm. nella misura in cui il primo impone di notificare il ricorso *a pena di decadenza* ad almeno uno dei controinteressati entro il termine decadenziale e, conseguentemente, il secondo impedisce di ordinare l'integrazione del contraddittorio qualora non vi sia stata la tempestiva *vocatio in jus* di nessun controinteressato.

Dovrebbe, di contro, essere previsto che il ricorso debba essere notificato entro il termine decadenziale, a pena di inammissibilità, soltanto all'Amministrazione resistente, con conseguente possibilità di ordinare l'integrazione del contraddittorio

anche quando nessun controinteressato sia stato, entro il detto termine, evocato in giudizio.

D) SULLA RILEVANZA

D.1) La rilevanza della questione emerge da quanto esposto *sub B)*: in applicazione della richiamata disciplina, della cui legittimità costituzionale il Collegio dubita, il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile.

In caso di declaratoria di illegittimità costituzionale, per contro, il ricorso sarebbe ammissibile (perlomeno sotto questo profilo), in quanto tempestivamente notificato all'Amministrazione resistente, e i controinteressati potrebbero essere evocati in giudizio previo ordine da parte di questo Giudice (se del caso autorizzando la richiesta notificazione tramite pubblici proclami).

D.2) Sotto altro profilo, la Corte Costituzionale non ha mancato di rilevare di aver «*più volte statuito che il giudice amministrativo ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare*», tra l'altro, «*quando non provveda sulla domanda cautelare*» (così Corte cost., ord. 27 gennaio 2006, n. 25).

Nella specie, il Collegio ritiene di non provvedere sulla domanda di tutela cautelare dato l'esito che il giudizio avrebbe in assenza del dubbio di legittimità costituzionale; d'altra parte, ai fini di una maggiore effettività della tutela giurisdizionale, si reputa preferibile sollevare sin da ora la questione di legittimità costituzionale, facendo salvo il potere di provvedere sull'istanza cautelare (in caso di ritenuta fondatezza da parte del Giudice delle Leggi), piuttosto che rigettarla e rinviare al merito l'esame della predetta questione.

E) SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

E.1) Il Collegio innanzitutto dà atto che, secondo costante giurisprudenza costituzionale, il legislatore «*gode, in materia di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (ex plurimis,*

sentenze n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, n. 67 del 2023)» e «può “differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare” (sentenza n. 39 del 2025) e non è tenuto ad assicurare i principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost. “sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti”, purché rispetti il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali “da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale” (sentenza n. 76 del 2025)» (così, fra le più recenti, Corte cost., 13 ottobre 2025, n. 146, § 4. “Considerato in diritto”).

D’altro lato, «[l]a non manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di sottoporre a decadenza l’esercizio del diritto di azione dipende anzitutto dalla congruità del termine, la quale va apprezzata non solo rispetto all’interesse di chi è onerato della sua osservanza, ma anche in rapporto alla funzione a esso assegnata nell’ordinamento giuridico (sentenze n. 161 del 2000, n. 234 del 1974, n. 114 del 1972)» (Corte cost., 18 luglio 2025, n. 111, § 5.3. “Considerato in diritto”).

E.1.1) Nel solco di tale giurisprudenza costituzionale, il Collegio reputa che la scelta legislativa travalichi i limiti da essa posti, rivelandosi così in contrasto con i parametri costituzionali di seguito illustrati.

E.2) CONTRASTO CON L’ART. 3 COST. (PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA)

E.2.1) La disciplina in esame è presente sin dalle origini della giustizia amministrativa nell’ordinamento giuridico italiano.

Già gli artt. 9 L. 5992/1889 e 30 R.D. 6166/1889, nella versione originaria, disponevano entrambi che «[i]l ricorso è diretto al Consiglio di Stato e deve essere, nei termini suddetti, notificata all’autorità dalla quale è emanato l’atto o provvedimento impugnato o alle persone alle quali l’atto o provvedimento medesimo direttamente si riferisce» (comma 2) e che «[i] termini ed i modi prescritti in questo articolo per la notificazione ed il deposito del ricorso debbono osservarsi a pena di decadenza» (comma 4).

Il comma 2 del citato art. 30, a seguito della modifica apportata dalla L. 62/1907, stabiliva come segue: *«il ricorso è diretto alla sezione competente, e deve essere nei termini suddetti notificato tanto all'autorità dalla quale è emanato l'atto o provvedimento impugnato, quanto alle persone, alle quali l'atto o il provvedimento direttamente si riferisce»*.

La regola è stata poi trasfusa nell'art. 28 R.D. 638/1907 e, successivamente, nell'art. 36 R.D. 1054/1924.

La giurisprudenza amministrativa dell'epoca interpretò le originarie previsioni nel senso che, per evitare la decadenza, fosse sufficiente notificare il ricorso (entro il termine prescritto) soltanto ad uno dei controinteressati (oltre che all'Amministrazione).

Tale soluzione fu recepita legislativamente dal regolamento di procedura del 1907, il cui art. 15 così stabiliva: *«Quando le parti che abbiano interesse ad opporsi al ricorso siano più, la domanda si deve proporre contro tutte. Se la domanda sia proposta contro alcune soltanto delle parti interessate ad opporsi il giudizio si deve integrare con la notificazione del ricorso alle altre.*

L'integrazione del giudizio non è applicabile nel caso in cui, per omessa notificazione del ricorso all'autorità dalla quale emana l'atto o il provvedimento impugnato o per altro motivo, il ricorso debba essere dichiarato senz'altro irricevibile».

Il secondo periodo del primo comma, letto in combinato disposto con il secondo comma (che sanzionava con l'irricevibilità il ricorso non notificato all'Amministrazione), fu sempre inteso nel senso che la notificazione dovesse avvenire nei confronti di almeno un controinteressato.

L'art. 21 L. 1034/1971, in armonia con queste previsioni, sanciva che: *«Il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai controinteressati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di sessanta giorni [...]»*.

Si è infine giunti all'attuale previsione del codice del processo amministrativo, non innovativa sotto il profilo che qui viene specificamente in rilievo.

E.2.2) Nonostante la risalenza temporale della disciplina, come poc'anzi sinteticamente illustrata, essa non persegue uno scopo univocamente evincibile.

Il termine decadenziale per l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi persegue difatti *«l'obiettivo, di rilevante interesse pubblico, di pervenire in tempi brevi alla certezza del rapporto giuridico amministrativo»* e risponde *«anche all'interesse, di rango costituzionale, di consolidare i bilanci delle pubbliche amministrazioni (artt. 81, 97 e 119 Cost.) e di non esporli, a distanza rilevante di tempo, a continue modificazioni incidenti sulla coerenza e sull'efficacia dell'azione amministrativa»* (Corte cost., 4 maggio 2017, n. 94, § 6.1. "Considerato in diritto").

In quest'ottica, è pienamente giustificabile che la domanda giudiziale debba essere indirizzata, entro un (ristretto) lasso temporale predeterminato, all'Amministrazione, che dev'essere posta nelle condizioni di sapere in tempi brevi quali suoi provvedimenti sono divenuti inoppugnabili e quali, invece, potrebbero essere in seguito annullati dal Giudice Amministrativo.

Seguendo la medesima ottica, non si comprende perché la domanda giudiziale debba essere indirizzata, *necessariamente entro il termine di decadenza*, anche ad almeno un controinteressato.

E.2.3) Assumendo che l'obiettivo perseguito sia quello di assicurare in tempi brevi la certezza del rapporto giuridico amministrativo non soltanto all'Amministrazione, ma anche ai privati destinatari della sua azione (quindi, se si volesse, in altri termini, che chi è stato destinatario di un provvedimento amministrativo sappia *entro il termine decadenziale* se tale provvedimento si è definitivamente stabilizzato o meno), la scelta legislativa non è oggettivamente idonea a soddisfarlo.

Detto obiettivo risulta soddisfatto, invero, esclusivamente nell'ipotesi in cui vi sia soltanto *un* controinteressato poiché, in tale ipotesi, effettivamente, nessun soggetto

coinvolto nel rapporto potrebbe confidare nella stabilità del provvedimento, essendo tutti legalmente notiziati della pendenza del relativo giudizio.

Non lo è, invece, in tutte le altre ipotesi (non meno significative, né sul piano quantitativo né su quello dell'importanza degli interessi coinvolti) in cui vi siano *almeno due* controinteressati giacché, in questo diverso caso, la legge consente (e in concreto assai frequentemente accade) che un numero, talvolta molto consistente, di beneficiari dell'azione amministrativa non sia a legale (e molto spesso neppure effettiva) conoscenza, entro il termine decadenziale, dell'avvenuta impugnazione del provvedimento a loro favorevole.

Infatti, i soggetti inizialmente non chiamati in giudizio verranno a conoscenza della sua pendenza soltanto quando il ricorrente spontaneamente si attivi per evocarli oppure quando il Giudice adito ordini (in via monocratica o collegiale) che il contraddittorio sia a loro esteso: il che può avvenire (e di fatto sovente avviene) in tempi anche sensibilmente lontani rispetto allo spirare del termine decadenziale.

E.2.4) È evidente che il legislatore ha inteso (seguendo la giurisprudenza amministrativa delle origini) operare un bilanciamento per non rendere eccessivamente difficile la proposizione della domanda giudiziale innanzi al Giudice Amministrativo: nel far ciò, tuttavia, ha ritenuto che *non sia indispensabile che, entro il termine di decadenza, ogni controinteressato sia legalmente notiziato dell'avvenuta impugnazione del provvedimento amministrativo che (favorevolmente) lo riguarda.*

Il bilanciamento si rivela però irragionevole nella misura in cui, una volta ammesso che il processo possa utilmente iniziare a contraddittorio non integro (il che, come visto, è pacificamente consentito quando vi siano almeno due controinteressati), nondimeno è prevista l'inammissibilità del gravame nel caso in cui il ricorrente non riesca a notificare, entro il termine di decadenza, l'atto introduttivo ad alcuno dei controinteressati (che, quando sono più di uno, può essere scelto, a ben vedere, anche "casualmente" dal ricorrente fra essi).

Tale “rischio” di incorrere nella decadenza, al quale è esposto il ricorrente (e che con una certa frequenza si concretizza nella prassi), non risulta supportato da alcuna specifica giustificazione: una volta “scartata” l’opzione dell’immediata (*i.e.*: entro il termine decadenziale) evocazione in giudizio di *tutte* le parti necessarie, non sembra infatti rispondere ad alcuna logica esigere che il ricorso sia immediatamente notificato al controinteressato quando ve n’è soltanto uno o (ancor meno) ad un qualsiasi controinteressato quando ve ne sono più di uno.

E.2.5) Alla luce di quest’ultima osservazione, detto bilanciamento presenta, anzi, due ulteriori significativi profili di criticità.

E.2.5.1) Per un verso, quando il controinteressato è soltanto uno, egli è necessariamente notiziato della proposizione della domanda giudiziale sin dall’inizio mentre, quando i controinteressati sono almeno due, ve ne può essere (e in concreto spesso ve n’è) uno (o più di uno) all’oscuro della pendenza del giudizio.

L’unicità o pluralità dei controinteressati non sembra essere, di per sé, un fattore idoneo a giustificare questa differenziazione di trattamento: non si può, infatti, ritenere che il “controinteresse al ricorso” sia meritevole di una maggiore e più intensa tutela (consistente nella “garanzia” di ricevere, *entro il termine decadenziale*, la conoscenza legale dell’avvenuta impugnazione del provvedimento) per il solo fatto di essere vantato da un singolo soggetto piuttosto che da plurimi soggetti.

E.2.5.2) Per altro verso, quando i controinteressati sono più di uno, l’individuazione del concreto destinatario della notifica del ricorso, idonea ad evitarne l’inammissibilità, è rimessa ad una scelta, spettante unicamente al ricorrente (ovvero all’Amministrazione in esito all’istanza di accesso), che viene compiuta in modo radicalmente casuale ed arbitrario, non essendovi alcun criterio normativamente predeterminato che la indirizzi o condizioni: ciò crea un’irragionevole disparità di trattamento all’interno della platea dei controinteressati quanto a tempestiva conoscenza del mancato consolidamento della propria posizione in dipendenza della

proposizione del ricorso, nonostante l'assoluta pari dignità del "controinteresse" vantato da ciascuno di essi.

E.2.6) Se, come rilevato, la non manifesta irragionevolezza di un termine di decadenza dev'essere apprezzata «*in rapporto alla funzione a esso assegnata nell'ordinamento giuridico*» (Corte cost., n. 111/2025, loc. cit.), quello in esame si appalesa manifestamente irragionevole nella misura in cui, essendo privo di un'effettiva utilità per *tutti* i soggetti coinvolti nella vicenda oggetto di giudizio, non emerge alcuna specifica funzione che l'ordinamento gli abbia attribuito.

E.2.7) La scelta legislativa appare al Collegio, in quest'ottica, in contrasto con il principio di ragionevolezza posto dall'art. 3 Cost.

E.3) CONTRASTO CON L'ART. 3 COST. (PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ)

E.3.1) Assumendo che l'obiettivo della scelta legislativa non sia quello, sin qui ipotizzato, di assicurare che tutti i controinteressati siano portati a legale conoscenza, entro il termine decadenziale, che il provvedimento è stato impugnato (dato che – come si è visto – tale obiettivo è oggettivamente sacrificato dal legislatore), bensì quello di favorire la costituzione integrale del contraddittorio nei tempi più rapidi possibili, tale scelta sembrerebbe in manifesto contrasto con il principio di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost. e, in particolare, con tutti i suoi corollari:

- dell'*idoneità*;
- della *necessarietà*;
- della *proporzionalità in senso stretto*.

E.3.2) Sotto il profilo dell'*idoneità*, va rilevato (similmente a quanto già osservato *sub E.2.3* e *E.2.5.1*) che anche in questo caso la scelta legislativa non consente *sempre* di raggiungere lo scopo, ma soltanto quando vi sia esclusivamente *un* controinteressato: in tale ipotesi, infatti, il giudizio "nasce" pronto per la decisione, perché nel caso di mancata evocazione del(l'unico) controinteressato il ricorso è inammissibile, mentre

nel caso contrario il contraddittorio è integro e il ricorso può essere deciso nel merito (salvo, ovviamente, che non vi siano altre e diverse condizioni ostative).

Quando, invece, vi siano *almeno due* controinteressati, in caso di *vocatio in jus* dell'Amministrazione e di uno di tali controinteressati, il ricorso è pienamente ammissibile ma non pronto per la decisione perché occorre previamente integrare il contraddittorio nei confronti del/i controinteressato/i non evocato/i.

E.3.3) Per quanto concerne la necessità, lo scopo di pervenire celermente alla costituzione integrale del contraddittorio risulta già adeguatamente perseguito da una serie di meccanismi (che si illustreranno, di seguito, nei sub-paragrafi) presenti in tutto il sistema processuale amministrativo, sin dalla fase cautelare, che “incentivano” il ricorrente a provvedervi nei tempi più rapidi possibili.

Tali meccanismi consistono:

- nell'improcedibilità della domanda di tutela cautelare in caso di mancata previa notifica ad almeno un controinteressato (§ *E.3.3.1*);
- nell'impossibilità di accogliere il ricorso con sentenza in forma semplificata se il contraddittorio non è completo (§ *E.3.3.2*);
- nell'impossibilità di decidere il ricorso a contraddittorio non integro (§ *E.3.3.3*);
- nell'instabilità della sentenza eventualmente pronunciata nonostante la non integrità del contraddittorio (§ *E.3.3.4*).

Risulta perciò eccedere il c.d. “minimo mezzo” perseguire tale scopo contemplando un onere che, se non assolto, implica la *definitiva* perdita dell'azione.

E.3.3.1) Innanzitutto, nell'ipotesi in cui il ricorso sia accompagnato da una domanda di tutela cautelare, quest'ultima non può essere decisa senza che il ricorso sia stato notificato all'Amministrazione resistente e ad almeno un controinteressato.

L'art. 56, comma 2, primo periodo, cod. proc. amm., difatti, così dispone: «*Il presidente o un magistrato da lui delegato verifica che la notificazione del ricorso si*

sia perfezionata nei confronti dei destinatari o almeno della parte pubblica e di uno dei controinteressati e provvede con decreto motivato non impugnabile».

L'art. 55 cod. proc. amm. non contiene un'analogia previsione per la tutela cautelare collegiale perché nella generalità dei casi la discussione camerale si celebra in un momento in cui il termine decadenziale è già spirato sicché, ove la notifica ad almeno uno dei controinteressati sia mancata, si può procedere con sentenza in forma semplificata a dichiarare inammissibile il ricorso. Nelle ipotesi (non particolarmente frequenti, ma nemmeno inesistenti nella prassi) in cui la camera di consiglio di cui all'art. 55, comma 5, primo periodo, cod. proc. amm., si celebra senza che vi sia stata notifica ad almeno un controinteressato e il termine decadenziale non sia ancora spirato, il Giudice dispone il differimento onerando il ricorrente di provvedere a detta notifica.

In caso di espunzione dal sistema processuale dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. (nella parte in cui questo Collegio dubita della sua legittimità costituzionale), resterebbe applicabile l'art. 56, comma 2, cod. proc. amm.: il nesso di strumentalità fra tutela cautelare monocratica e collegiale (che emerge dal comma 4, periodi primo e secondo, dello stesso art. 56) fa sì che non avrebbe senso impedire al Presidente di provvedere in un'ipotesi in cui, invece, il Collegio potrebbe.

Espunto l'onere di notificare il ricorso ad almeno un controinteressato a pena di inammissibilità, tale onere rimarrebbe nel sistema quale condizione di procedibilità dell'istanza cautelare: il che, indubbiamente, farebbe sì che il ricorrente si attivi per provvedervi in tempo utile per vedersi decisa tale istanza nel più breve tempo possibile.

E.3.3.2) Sempre nel caso in cui il ricorso sia accompagnato da una domanda di tutela cautelare, il ricorrente ha interesse ad evocare in giudizio (non uno ma) tutti i controinteressati perché ciò gli offre la *chance* di vedersi decisa l'impugnazione con una sentenza in forma semplificata di accoglimento: *chance*, invece, certamente

preclusa in caso contrario, perché non sarebbe soddisfatta la condizione (posta, come già visto, dall'art. 60 cod. proc. amm.) di completezza del contraddittorio.

E.3.3.3) Nel caso in cui la domanda di tutela cautelare non vi sia (o anche quando vi sia e, per le più svariate ragioni, sia stata decisa prescindendo dall'integrità del contraddittorio), il ricorrente ha interesse ad attivarsi per chiamare in causa tutte le parti necessarie (in particolare tutti i controinteressati), perché il ricorso non può essere, altrimenti, deciso nel merito.

Se si giunge all'udienza destinata alla trattazione del merito del ricorso a contraddittorio non integro, il Collegio si trova infatti costretto a differire per disporre l'integrazione del contraddittorio *ex art. 49, commi 1 e 3, cod. proc. amm.*, con conseguente allungamento dei tempi processuali pregiudizievole (anzitutto) per il ricorrente che invoca tutela.

E.3.3.4) L'interesse del ricorrente a costituire integralmente il contraddittorio (anche qualora la notifica ad almeno un controinteressato entro il termine decadenziale non fosse condizione di ammissibilità del ricorso) è ulteriormente rafforzato dalla previsione di cui all'art. 105, comma 1, cod. proc. amm., nella parte in cui dispone che il Consiglio di Stato annulli con rinvio la sentenza di primo grado «*se è mancato il contraddittorio*», e dall'istituto dell'opposizione di terzo (artt. 108 e 109 cod. proc. amm.).

In caso di mancata evocazione in giudizio di tutti i controinteressati e, ciononostante, venga pronunciata sentenza, quest'ultima è aggredibile dalla parte pretermessa (con strumenti ed effetti diversi a seconda dei casi: cfr., sul punto, Cons. Stato, Sez. II, 8 ottobre 2025, n. 7895) e, perciò, priva di quella stabilità indispensabile per una piena tutela della situazione giuridica soggettiva fatta valere.

La mancata costituzione integrale del contraddittorio può essere, pertanto, fonte di un sensibile allungamento dei tempi processuali e di incertezza sulla stabilità del giudicato, che è oggettivamente interesse del ricorrente evitare.

E.3.4) Per quanto riguarda la proporzionalità in senso stretto, appare evidente che un'accelerazione dei tempi processuali non possa essere perseguita sacrificando il diritto di azione del ricorrente.

In proposito va messo in evidenza che il mancato assolvimento dell'onere di notificare il ricorso entro il termine decadenziale ad almeno uno dei controinteressati determina (nella generalità dei casi e, senz'altro, in quello di specie) la *perdita definitiva* del diritto di azione del ricorrente: è vero che l'inammissibilità del ricorso, in quanto pronuncia di rito, in astratto, non preclude la riproposizione della domanda giudiziale ma, in concreto, detta riproposizione è sostanzialmente sempre preclusa in ragione del fatto che la pronuncia che la dichiara interviene (pressoché nella totalità dei casi) quando il termine decadenziale è già spirato.

Sembra al Collegio manifestamente sproporzionato far conseguire tale perdita definitiva dell'azione al mancato assolvimento di un onere non finalizzato alla tutela di un interesse di pari rango costituzionale (avendo, d'altra parte, la Corte Costituzionale affermato che *«il diritto di difesa ed il principio di ragionevole durata del processo non possono entrare in comparazione, ai fini del bilanciamento, indipendentemente dalla completezza del sistema delle garanzie. Ciò che rileva è esclusivamente la durata del «giusto» processo [...]». Una diversa soluzione introdurrebbe una contraddizione logica e giuridica all'interno dello stesso art. 111 Cost., che da una parte imporrebbe una piena tutela del principio del contraddittorio e dall'altra autorizzerebbe tutte le deroghe ritenute utili allo scopo di abbreviare la durata dei procedimenti. Un processo non «giusto», perché carente sotto il profilo delle garanzie, non è conforme al modello costituzionale, quale che sia la sua durata»*: Corte cost., 4 dicembre 2009, n. 317, § 8. “Considerato in diritto”).

E.3.5) La scelta legislativa appare al Collegio, in questa diversa ottica, in contrasto con il principio di proporzionalità posto dall'art. 3 Cost.

E.4) *CONTRASTO CON GLI ARTT. 24 E 113 COST.*

E.4.1) Come già rilevato, la discrezionalità del legislatore in materia processuale incontra «il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali “da rendere impossibile o estremamente difficile l’esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell’attività processuale” (sentenza n. 76 del 2025)» (Corte cost., n. 146/2025, loc. cit.).

Ebbene, l’onere di notificare, entro un lasso temporale piuttosto ristretto, il ricorso ad un almeno un controinteressato, o anche all’unico controinteressato, può rendere estremamente difficile l’esercizio del diritto di azione: ciò a maggior ragione ove si consideri che detto lasso temporale rappresenta non solo il termine per proporre materialmente la domanda giudiziale ma anche - e “più a monte” - lo *spatium deliberandi* in cui il soggetto (previa ponderazione di rischi e benefici) deve decidere se proporla.

E.4.2) Premesso che i due soggetti a cui l’atto introduttivo deve essere notificato, a pena di decadenza, sono, da un lato, la «pubblica amministrazione che ha emesso l’atto impugnato» e, dall’altro lato, «almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell’atto stesso», va tenuta presente una significativa differenza fra tali soggetti: l’Amministrazione che ha emesso l’atto è (oltre che individuata, anche) chiaramente identificata nonché sottoposta ad un regime di pubblicità legale della sua sede e dei suoi indirizzi di posta elettronica certificata ove effettuare le notificazioni degli atti giudiziari; il controinteressato, di contro, «per costante giurisprudenza», dev’essere soltanto nominativamente indicato nell’atto «senza che occorra la contemporanea e completa esposizione dei dati anagrafici o dell’indirizzo» (in termini T.A.R. Lazio, III, n. 12527/2026 cit.).

Ne deriva che il soggetto che intenda impugnare un atto innanzi al Giudice Amministrativo, mentre è perfettamente in grado di notificare immediatamente (anche ove maturi definitivamente tale intenzione in prossimità della scadenza, cosa che la legge astrattamente non preclude in alcun modo) il ricorso all’Amministrazione, non

necessariamente è (anzi spesso in concreto non è) in grado di fare altrettanto nei confronti di uno dei controinteressati, potendo rendersi necessarie attività di ricerca di dati incompatibili (o comunque di assai ardua conciliabilità) con il rispetto del termine decadenziale.

E.4.3) Da ciò consegue ulteriormente che il soggetto si trova “costretto”, alternativamente a:

a) attivarsi sensibilmente prima della scadenza del termine, procurandosi i dati necessari per effettuare la notifica dell’eventuale ricorso al controinteressato, o ad almeno uno di essi se sono più di uno (ma un tale onere non è univocamente ricavabile dalla legge e non appare esigibile dal cittadino comune, che potrebbe anche attendere un certo tempo prima di farsi assistere tecnicamente);

b) proporre il ricorso non rispettando pienamente l’onere della previa notifica, confidando che il Giudice ritenga sufficientemente diligente l’attività svolta (sul punto si tornerà nel prosieguo - §§ *E.5* e seguenti - ma si anticipa sin da ora che ciò rafforza il dubbio di legittimità costituzionale) ma, nondimeno, rischiando che il gravame gli sia dichiarato inammissibile;

c) astenersi dal proporre una domanda giudiziale destinata a non essere esaminata nel merito.

E.4.4) Il diritto di azione e di difesa, nel suo primario e imprescindibile corollario del c.d. “diritto di accesso al giudice”, non risulta pienamente tutelato, il che fa dubitare al Collegio che la disciplina in esame sia compatibile con gli artt. 24 e 113 Cost.

E.5) CONTRASTO CON GLI ARTT. 111 E 117, COMMA 1, COST., QUEST’ULTIMO IN RELAZIONE ALL’ART. 6 CEDU

E.5.1) Va, a questo punto, dato atto che una parte della giurisprudenza amministrativa ha cercato di mitigare la “rigidità” di questa regola (invero, come visto al § *E.2.1*, essa nacque in via pretoria per ridurre la portata applicativa di una regola ancora più “rigida”, che avrebbe preteso la notifica del ricorso a tutti i controinteressati)

considerando ammissibile il ricorso, nonostante la mancata notifica ad almeno un controinteressato, principalmente in due modi:

- reputando sufficiente che il ricorrente si sia in qualche modo attivato per ottenere i dati necessari a effettuare la notificazione, pur senza averla materialmente effettuata;
- ritenendo possibile assolvere comunque l'onere avanzando nel ricorso un'istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami, pur senza aver previamente proceduto a notificare per le vie ordinarie.

Entrambe queste due “vie”, pur apprezzabili nell'intenzione di salvaguardare il diritto di azione, sembrano al Collegio, per un verso, non compatibili con il tenore letterale della legge processuale e, per altro verso, far sorgere ulteriori profili di illegittimità costituzionale.

E.5.2) Per quanto concerne la “prima via”, più in particolare, si è diffuso «l'insegnamento giurisprudenziale secondo cui “l'ordinaria diligenza alla quale il notificante deve informare la sua condotta per vincere l'ignoranza nella quale versi circa la residenza, il domicilio o la dimora del notificando deve valutarsi in relazione a parametri di normalità e buona fede secondo la regola generale di cui all'art. 1147 c.c., cosicché, se occorre convenire che ciò non possa tradursi nel dovere di compiere ogni indagine che possa dimostrarsi in astratto idonea all'acquisizione delle notizie necessarie per eseguire la notifica, anche sopportando spese non lievi e attese di non breve durata è altrettanto evidente che non ciò lo esime dal compiere ricerca alcuna” (Cass. civ., Sez. I, 26 aprile 2021, n. 10983)» (così, ad esempio, Cons. Stato, Sez. VII, 8 settembre 2025, n. 7241).

Tuttavia, questo insegnamento giurisprudenziale finisce per risolversi in un'interpretazione correttivo-manipolativa dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm.: esso dispone che il ricorso «*deve essere notificato*» ad almeno un controinteressato, ma viene letto come se disponesse che il ricorrente «*deve essersi diligentemente attivato per notificare*» il ricorso ad almeno un controinteressato.

Trattasi di una lettura che non appare compatibile con il dato letterale della disposizione e, soprattutto, non compatibile con l'art. 111 Cost. nella parte in cui esige che il giusto processo sia «*regolato dalla legge*» e con l'art. 6 CEDU (che rappresenta “norma interposta” il cui mancato rispetto confligge con l'art. 117, comma 1, Cost.) che esige precisione, chiarezza e prevedibilità delle regole processuali: tenuto conto di tali parametri costituzionali, l'ammissibilità del ricorso non può dipendere da una valutazione discrezionale del Giudice (suscettibile, peraltro, di essere differente a fronte di situazioni uguali o simili) in ordine alla sufficienza della diligenza impiegata dal ricorrente nel tentativo di procurarsi i dati necessari all'effettuazione della notifica.

E.5.2.1) Né può soccorrere, a tal fine, l'istituto della rimessione in termini per errore scusabile di cui all'art. 37 cod. proc. amm.

Va difatti rammentato che *«secondo la costante giurisprudenza in materia nel processo amministrativo la rimessione in termini per errore scusabile costituisce un istituto di carattere eccezionale in quanto deroga al principio fondamentale di perentorietà dei termini di impugnazione è, dunque, istituto di stretta interpretazione la cui operatività deve ritenersi limitata alle ipotesi in cui sussista effettivamente un impedimento oggettivo ovvero un errore scusabile in cui sia incorsa la parte processuale, determinato da fatti oggettivi, rappresentati - di regola - dall'oscurità del testo normativo, dalla sussistenza di contrasti giurisprudenziali o da erronee rassicurazioni fornite da soggetti pubblici istituzionalmente competenti all'applicazione della normativa violata, dal caso fortuito o dalla forza maggiore; infatti, un uso eccessivamente ampio della discrezionalità giudiziaria, che esso presuppone, lungi dal rafforzare l'effettività della tutela giurisdizionale, potrebbe comportare un grave vulnus del pari ordinato principio di parità delle parti relativamente al rispetto dei termini perentori stabiliti dalla legge processuale; non è, dunque, ravvisabile un errore scusabile in presenza di norme processuali che impongono un termine decadenziale in modo univoco e che non sono lambite da*

ragionevoli incertezze interpretative (ex multis Cons. Stato, sez. II, 05 febbraio 2024, n. 1182).

Va dunque dato seguito al costante orientamento giurisprudenziale secondo il quale la rimessione in termini per errore scusabile ex art. 37 c.p.a. ha natura eccezionale e richiede la sussistenza di oggettive incertezze normative o giurisprudenziali, ovvero di gravi impedimenti di fatto non imputabili alla parte; non può essere riconosciuta quando il quadro normativo sia chiaro, né quanto l'inosservanza del termine discenda da scelte organizzative o comportamenti imputabili alla parte stessa (ex multis per la natura eccezionale e la stretta interpretazione dell'istituto della rimessione in termini: Cons. Stato, sez VII, 11 novembre 2025, n. 8824; sez V, 5 novembre 2024, n. 8821; 29 dicembre 2023, n. 11312; 30 dicembre 2022, n. 11721; sez. IV, 8 novembre 2022, n. 9797; 7 novembre 2022, n. 9731; sez. V, 20 dicembre 2021, n. 8458; sez. II, 4 ottobre 2021, n. 6623; sez. VI, 23 agosto 2021, n. 5985; sez. III, 20 ottobre 2020, n. 6344; sez. V, 3 maggio 2019, n. 2864; sez. III, 25 gennaio 2018, n. 529; sez. V, 28 luglio 2015, n. 3710; sez. IV, 23 giugno 2015, n. 3162; principi confermati da ultimo da Cons. Stato, sez. V, 20 maggio 2026, n. 4071 e sez. VI, 1 aprile 2026, n. 2647)» (così Cons. Stato, Sez. V, 5 giugno 2026, n. 4576).

Tenuto conto di tali principi (ad avviso del Collegio pienamente condivisibili), la rimessione in termini per errore scusabile non può essere lo strumento ordinario per sanare la decadenza (oggettivamente sussistente) derivante dall'omessa notificazione, entro il termine perentorio, ad almeno uno dei controinteressati, perché ciò è incompatibile con il suo carattere eccezionale e perché fa comunque dipendere l'ammissibilità del ricorso da una valutazione discrezionale del Giudice, il che può accadere soltanto in presenza di specifiche e concrete situazioni straordinarie (alle quali non può essere ricondotta la necessità di notificare il ricorso ad almeno un controinteressato di cui non si conoscano i dati anagrafici e i recapiti).

E.5.3) Per quanto attiene alla “seconda via”, una parte della giurisprudenza amministrativa ha elaborato un *«orientamento secondo cui la notifica per pubblici proclami non è consentita solo per integrare il contraddittorio, in presenza di una notifica effettuata nelle forme ordinarie nei confronti di almeno uno dei controinteressati, ma va autorizzata, in presenza di comprovate difficoltà, anche in mancanza di una notifica ordinaria»* poiché non vi sarebbe *«ragione letterale o sistematica per seguire l’opposto indirizzo interpretativo, in forza del quale la previsione dell’art. 41, comma 2, del codice del processo amministrativo prevarrebbe incondizionatamente sulla disposizione di cui al comma 4, imponendo sempre almeno una notifica ad uno dei controinteressati, nelle forme ordinarie»* (così, ad esempio, Cons. Stato, Sez. VII, 1 febbraio 2024, n. 1047).

L’orientamento in questione giunge a censurare la declaratoria di inammissibilità del ricorso in primo grado per omessa notifica ad almeno un controinteressato (con conseguente annullamento con rinvio – *ex art. 105 cod. proc. amm.* – della relativa sentenza), sull’assunto che la mancata evocazione in giudizio dei controinteressati, in tali casi, sarebbe *«imputabile non già ad un errore dell’odierna appellante nel provocare il contraddittorio, attraverso la notifica della propria impugnazione ai sensi dell’art. 41, comma 2, c.p.a. ad almeno un controinteressato, ma al giudice adito, che non si è pronunciato sull’istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami contenuta nel ricorso»*: da ciò deriverebbe che *«per effetto di tale omissione di pronuncia la non integrità del contraddittorio non può [...] essere posta a carico della parte, attraverso la dichiarazione di inammissibilità del ricorso, posto che quest’ultima ha invece inteso assolvere al suo onere ai sensi della disposizione di cui all’art. 41, comma 4, che necessit[a] di autorizzazione del giudice adito (Consiglio di Stato, sez. VII, sentenza n. 3657/2022)»* (in termini Cons. Stato, Sez. VI, 30 agosto 2024, n. 7310).

E.5.3.1) Tale orientamento, innanzitutto, pone un problema di rispetto del principio di legalità in materia processuale.

Va premesso che, secondo consolidato diritto vigente e vivente, il termine per la notificazione dell'atto introduttivo del giudizio amministrativo, in quanto termine processuale, è soggetto alla regola della scissione degli effetti temporali per il mittente e per il destinatario: pacificamente il ricorrente deve aver avviato il procedimento notificatorio entro la scadenza del termine decadenziale, mentre nei confronti dell'Amministrazione e/o dei controinteressati può perfezionarsi anche in un momento successivo.

Va altresì premesso, in quanto abbastanza pacifico, che la notifica per pubblici proclami si perfeziona per i destinatari quando l'Amministrazione effettua le pubblicazioni ordinate dal Giudice.

Ciò posto, l'orientamento giurisprudenziale che reputa sufficiente l'istanza, avanzata nel ricorso, di autorizzazione alla notificazione per pubblici proclami sembra postulare (ancorché la questione, a quanto consta, non è mai stata affrontata *expressis verbis*) che, una volta autorizzata ed eseguita tale forma di notificazione, i suoi effetti per il ricorrente retroagiscano al tempo della notifica del ricorso: diversamente, non potrebbe sostenersi che il ricorrente abbia notificato *entro il termine decadenziale* ad almeno uno dei controinteressati (e si giungerebbe, anzi, ad un'*interpretatio abrogans* dell'art. 49, comma 1, cod. proc. amm. nella parte in cui non consente l'integrazione del contraddittorio se il ricorso non è stato proposto contro alcuno dei controinteressati).

Tale postulato risulta privo di una base legale sufficientemente chiara e precisa e, oltretutto, di assai dubbia sostenibilità, essendo ipotizzabili soluzioni diverse:

- dato che l'istanza è rivolta al Giudice, chiaramente egli non può provvedere su di essa fintantoché il ricorso non sia (oltre che notificato, anche) depositato, sicché potrebbe ritenersi che gli effetti retroagiscano al tempo (non della notifica, ma) del

deposito, che non necessariamente avviene entro il termine decadenziale di impugnazione (disponendo il ricorrente di trenta giorni per provvedervi: art. 45 cod. proc. amm.);

- dato che il Giudice non è vincolato ad accogliere l'istanza, dovendo apprezzare la sussistenza dei relativi presupposti, potrebbe ritenersi che gli effetti retroagiscano al tempo (non della notifica o del deposito del ricorso, ma) dell'emissione del provvedimento autorizzatorio, che è assai improbabile (per quanto astrattamente non impossibile) avvenga entro il termine decadenziale;

- considerato che l'autorizzazione alla notifica per pubblici proclami normalmente pone un adempimento a carico del ricorrente, preliminare alle pubblicazioni che l'Amministrazione è tenuta ad effettuare, potrebbe ritenersi che gli effetti retroagiscano al tempo (non della notifica o del deposito del ricorso e nemmeno dell'emissione del provvedimento, ma) dell'effettuazione di detto preliminare adempimento.

Di tutte e quattro le illustrate soluzioni ipotizzabili, il Collegio reputa più aderente al dato letterale vigente l'ultima e che occorrerebbe un'espressa previsione di legge per far retroagire gli effetti (in favore del richiedente la notifica) ad un momento ancora antecedente.

E.5.3.2) In ogni caso (e fermo restando che quanto esposto al paragrafo precedente già sarebbe sufficiente a ritenere che vi sia un difetto di precisione e chiarezza nelle regole processuali costituzionalmente intollerabile), anche a voler ipoteticamente ammettere che gli effetti della notificazione per pubblici proclami retroagiscano al tempo in cui il ricorrente ha notificato il ricorso all'Amministrazione, residuerebbe un ulteriore problema, ossia che il Giudice non è incondizionatamente tenuto ad autorizzare la forma di notificazione in questione, dovendo apprezzare (con un certo margine di discrezionalità) che *«la notificazione del ricorso nei modi ordinari sia*

particolarmente difficile per il numero delle persone da chiamare in giudizio» (art. 41, comma 4, cod. proc. amm.).

Oltretutto, l'orientamento che ammette la possibilità di evitare la decadenza tramite una richiesta di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami non lo fa incondizionatamente, ma soltanto qualora «*il controinteressato sia difficilmente individuabile*» (Cons. Stato, Sez. VII, 26 febbraio 2026, n. 1544), così ulteriormente incrementando la discrezionalità giudiziaria sull'ammissibilità del ricorso.

Il sistema potrebbe funzionare se, non essendo richiesto di notificare il ricorso ad almeno un controinteressato *a pena di decadenza*, il ricorrente potesse richiedere di essere autorizzato a procedere alla notifica per pubblici proclami e il Giudice, a fronte della ritenuta insussistenza dei relativi presupposti, potesse ordinare di integrare il contraddittorio per le vie ordinarie.

Il sistema, di contro, non appare sostenibile se il Giudice si trova di fronte all'alternativa di autorizzare la notificazione per pubblici proclami o “condannare” il ricorso all'inammissibilità; ciò salvo voler ipotizzare, ma risulta di praticabilità ancora più ardua, che la mera richiesta di autorizzazione per pubblici proclami – anche ove, successivamente, non accolta – impedisca comunque la decadenza e che gli effetti delle notificazioni per le vie ordinarie (disposte dal Giudice per integrare il contraddittorio nei confronti dei controinteressati) retroagiscano, per il ricorrente, al tempo della notifica del ricorso all'Amministrazione: ancora una volta, però, si finirebbe per leggere il comma 2 dell'art. 41 come se dicesse che il ricorrente può o notificare il ricorso ad almeno uno dei controinteressati *oppure richiedere di essere autorizzato (a prescindere che poi lo sia o meno) a chiamare in giudizio i controinteressati tramite notificazioni per pubblici proclami*.

E.5.4) Se il diritto vigente di cui agli artt. 41, comma 2, e 49, comma 1, cod. proc. amm. fa sorgere seri dubbi di legittimità costituzionale, il diritto vivente formatosi su di essi li rafforza, avendo dato luogo a contrasti interpretativi (come ravvisato, ad

esempio, da T.A.R. Lazio, Sez. V-ter, ord. 26 giugno 2026, n. 11814) e a potenziali disparità di trattamento non compatibili con la certezza che (costituzionalmente) deve caratterizzare le regole processuali.

F) SULLA NON UTILE PRATICABILITÀ DI UN'INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALMENTE ORIENTATA

F.1) Sulla base di quanto sin qui esposto, il Collegio non ritiene praticabile una lettura costituzionalmente orientata.

Va ribadito che il ricorrente pacificamente non ha notificato il ricorso a nessun controinteressato e che non è praticabile la “prima via” (indicata al § *E.5.1*) per ritenere tale onere altrimenti assolto, dato che non è stata compiuta la benché minima ricerca dei dati necessari per effettuarla (cfr. § *B.2.1*).

Sarebbe astrattamente praticabile la “seconda via” (parimenti indicata al § *E.5.1*), avendo il ricorrente (come detto) avanzato istanza di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami: concretamente, tuttavia, il Collegio (in adesione, peraltro, all’orientamento giurisprudenziale che risulta ancora essere maggioritario) non reputa compatibile con la *littera legis* sostenere che l’onere posto dall’art. 41, comma 2, cod. proc. amm. possa ritenersi assolto in tal modo.

F.2) D’altra parte, secondo la Corte Costituzionale, «*in presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice a quo – se pure è libero di non uniformarvisi e di proporre una diversa esegesi del dato normativo, essendo la “vivenza” di una norma una vicenda per definizione aperta, ancor più quando si tratti di adeguarne il significato a precetti costituzionali – ha alternativamente, comunque, la facoltà di assumere l’interpretazione censurata in termini di “diritto vivente” e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali (sentenze n. 39 del 2018, n. 259 e n. 122 del 2017, n. 200 del 2016 e n. 11 del 2015)»* (Corte cost., 9 aprile 2019, n. 75, § 2.1. “Considerato in diritto”).

Peraltro, nel caso di specie, il diritto vivente non depone affatto nel senso che la richiesta di notificazione per pubblici proclami sia sufficiente ad evitare la decadenza, essendoci piuttosto un orientamento maggioritario che lo esclude e un orientamento minoritario che lo ammette (oltretutto, come già osservato, neppure incondizionatamente).

F.3) Questo Tribunale, in definitiva, ritiene che a legislazione vigente l'omessa notifica ad almeno un controinteressato sia causa di inammissibilità del ricorso ma che, per le ragioni diffusamente illustrate, ciò non sia costituzionalmente legittimo.

G) CONCLUSIONI

Si solleva, perciò, questione di legittimità costituzionale nei termini esposti in dispositivo, con l'opportuno chiarimento che, nella prospettiva di questo Collegio rimettente, ove essa fosse ritenuta fondata, non inciderebbe in alcun modo sull'onere (posto, in prima battuta, in capo al ricorrente) di evocare in giudizi tutti i controinteressati, dato che tale onere è espressamente sancito dall'art. 27 cod. proc. amm.; ciò che si ritiene costituzionalmente doveroso espungere dal sistema processuale è l'onere di evocarne almeno uno entro il termine decadenziale, a pena di inammissibilità e, di riflesso, l'impossibilità per il giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio qualora sia mancata la *vocatio in jus* dell'unico controinteressato o, in caso di pluralità di controinteressati, di nessuno di essi (al pari di quanto può e deve attualmente fare se, in caso di pluralità, ne sia stato chiamato soltanto uno o comunque non tutti).

Il presente giudizio è conseguentemente sospeso, nella fase cautelare in cui attualmente si trova, sino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, con onere per la parte ricorrente di presentare – ex art. 80, comma 1, cod. proc. amm. – istanza di fissazione dell'udienza destinata all'ulteriore trattazione della domanda di tutela cautelare, entro il termine di novanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del relativo provvedimento della Corte Costituzionale.

P.Q.M.

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

- ritenutala rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, cod. proc. amm. (limitatamente alle parole «*e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso*») e dell'art. 49, comma 1, cod. proc. amm. (nella parte in cui non consente al presidente o al collegio di ordinare l'integrazione del contraddittorio quando il ricorso non è stato proposto nei confronti di alcuno dei controinteressati), per contrasto, nei sensi illustrati in motivazione, con gli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU;

- dispone l'immediata trasmissione degli atti di causa alla Corte Costituzionale;

- sospende il presente giudizio sino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

La Segreteria provvederà a notificare la presente ordinanza alle parti del presente giudizio e al Presidente del Consiglio dei Ministri, a comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e ad ogni ulteriore adempimento consequenziale.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 agosto 2026 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Claudia Lattanzi, Consigliere

Vincenzo Rossi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Vincenzo Rossi

IL PRESIDENTE

Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO