

EDITORIALE DELLA REDAZIONE

Notifica ai controinteressati e decadenza: il TAR Lazio solleva questione di legittimità costituzionale

Alessio Giaquinto*Avvocato · Università degli Studi di Salerno***IDENTIFICATIVO**

Contributo n. 11981
ISSN 2421-7123

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 18 settembre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE

ALESSIO GIAQUINTO,
*Notifica ai controinteressati e
decadenza: il TAR Lazio solleva
questione di legittimità
costituzionale*, in Riv. Cammino
Diritto, ISSN 2421-7123.

ABSTRACT

Con l'ordinanza n. 14560/2026, pubblicata il 2 settembre 2026, il TAR Lazio, Sez. III-quater, dubita della legittimità costituzionale della regola che impone di notificare il ricorso, a pena di decadenza, ad almeno uno dei controinteressati e che preclude l'integrazione del contraddittorio quando nessuno di essi sia stato evocato in giudizio. I parametri invocati sono gli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

SOMMARIO

1. La vicenda	3
2. Rilevanza e sede cautelare.	3
3. I profili di illegittimità prospettati.	3
4. Gli effetti negativi della regola nella prassi.	4
5. L'impraticabilità dell'interpretazione conforme e il petitum	5
6. Considerazioni conclusive.	5

1. La vicenda

Il giudizio a quo nasce dall'esclusione di un candidato dal concorso indetto da ARES 118 per 143 posti di autista di ambulanza, disposta per il ritenuto difetto del requisito della pregressa esperienza quinquennale. Il ricorso è stato notificato all'ARES 118 e alla Regione Lazio, con contestuale richiesta di autorizzazione alla notifica per pubblici proclami nei confronti dei controinteressati, individuati nei vincitori e negli idonei in graduatoria. Nessun controinteressato, però, è stato raggiunto da notifica entro il termine di decadenza. Anche l'istanza di accesso presentata dal ricorrente era limitata agli atti relativi alla sua posizione e non mirava ad acquisire i dati necessari alla notifica.

Il Collegio, rilevata d'ufficio la questione ex art. 73, comma 3, c.p.a., dà atto che a legislazione vigente il ricorso andrebbe dichiarato inammissibile con sentenza in forma semplificata. L'art. 49, comma 1, c.p.a. consente infatti di ordinare l'integrazione del contraddittorio solo «*quando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati*», e l'art. 27, comma 2, c.p.a., letto *a contrario*, esclude l'integrazione quando si sia già verificata una decadenza. Viene richiamato in tal senso l'orientamento maggioritario, fra cui Cons. Stato, Sez. II, 4 luglio 2025, n. 5786.

2. Rilevanza e sede cautelare

La questione è sollevata nella fase cautelare, senza provvedere sulla domanda di sospensione, sulla scorta di Corte cost., ord. n. 25/2006, secondo cui il giudice amministrativo può sollevare la questione in sede cautelare quando non provveda sull'istanza. La rilevanza è evidente: se la questione fosse accolta, il ricorso sarebbe ammissibile in quanto tempestivamente notificato all'Amministrazione, e il giudice potrebbe ordinare l'integrazione del contraddittorio, se del caso autorizzando i pubblici proclami.

3. I profili di illegittimità prospettati

Sul piano della ragionevolezza (art. 3 Cost.), l'ordinanza ricostruisce la genesi storica della regola, dalle leggi del 1889 al regolamento di procedura del 1907, all'art. 21 L. 1034/1971 fino al codice. Ne ricava che la regola non persegue uno scopo univoco. Se la finalità fosse garantire ai controinteressati una tempestiva certezza sulla stabilità del provvedimento, l'obiettivo sarebbe raggiunto solo quando il controinteressato è uno. In presenza di più controinteressati, la legge già tollera che molti di essi restino all'oscuro del giudizio, e la scelta di quello da notificare è rimessa a una selezione del tutto casuale del ricorrente.

Sul piano della proporzionalità, il Collegio scompone il test nei tre passaggi di idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto. Quanto alla necessità, osserva che l'ordinamento già incentiva il ricorrente a integrare rapidamente il contraddittorio attraverso diversi meccanismi: la condizione di procedibilità della tutela cautelare monocratica (art. 56, comma 2, c.p.a.), l'impossibilità di ottenere una sentenza semplificata di accoglimento a contraddittorio incompleto (art. 60 c.p.a.), il differimento per l'integrazione ex art. 49, l'annullamento con rinvio ex art. 105 c.p.a. e l'opposizione di terzo. Quanto alla proporzionalità in senso stretto, la sanzione comporta in concreto la perdita definitiva dell'azione, perché l'inammissibilità è dichiarata quasi sempre a termine ormai spirato. Il richiamo è a Corte cost. n. 317/2009 sul rapporto fra ragionevole durata e completezza delle garanzie.

Con riferimento agli artt. 24 e 113 Cost., l'ordinanza valorizza l'asimmetria fra i due destinatari necessari della notifica. L'Amministrazione è identificata e dotata di recapiti soggetti a pubblicità legale.

Il controinteressato, invece, basta che sia indicato nominativamente nell'atto, senza dati anagrafici né indirizzo. L'onere di reperirli entro un termine breve, che coincide anche con lo *spatium deliberandi* del ricorrente, può rendere estremamente difficile l'accesso al giudice.

Infine, rispetto agli artt. 111 e 117, comma 1, Cost. (in relazione all'art. 6 CEDU), il Collegio esamina i due correttivi pretori elaborati dalla giurisprudenza. Il primo ritiene sufficiente la diligente attivazione del ricorrente per acquisire i dati (Cons. Stato, Sez. VII, 8 settembre 2025, n. 7241). Il secondo reputa idonea l'istanza di pubblici proclami formulata nel ricorso (Cons. Stato, Sez. VII, 1 febbraio 2024, n. 1047; Sez. VI, 30 agosto 2024, n. 7310). Entrambi sono giudicati distanti dalla lettera dell'art. 41, comma 2. Entrambi, inoltre, rendono l'ammissibilità del ricorso dipendente da valutazioni discrezionali del giudice, a scapito della prevedibilità delle regole processuali. Per il secondo correttivo, poi, resta del tutto incerto il momento al quale far retroagire gli effetti della notifica per pubblici proclami. Né può soccorrere, per la sua natura eccezionale, la rimessione in termini per errore scusabile ex art. 37 c.p.a.

4. Gli effetti negativi della regola nella prassi

Il dato che emerge con maggiore evidenza dall'ordinanza è il costo concreto che la previsione ha imposto, nel tempo, alla tutela giurisdizionale. Pur trattandosi formalmente di una pronuncia di rito, che in astratto non preclude la riproposizione della domanda, l'inammissibilità per omessa notifica ad almeno un controinteressato interviene pressoché sempre quando il termine di impugnazione è ormai spirato. Il risultato è la perdita definitiva dell'azione, senza che il giudice possa mai esaminare nel merito la legittimità del provvedimento. È quanto sarebbe accaduto nel giudizio *a quo*, nel quale il ricorrente lamentava di essere stato escluso per un errore materiale contenuto nella documentazione prodotta.

Non si tratta di un'ipotesi marginale. Lo stesso Collegio osserva che il rischio di decadenza si concretizza con una certa frequenza, e l'elenco di pronunce richiamate a sostegno dell'orientamento maggioritario ne offre una conferma eloquente: nei soli primi mesi del 2026 si contano decisioni di inammissibilità del TAR Lazio, in diverse sezioni (fra le altre, Sez. II-ter, n. 1370/2026; Sez. I-ter, n. 2355/2026; Sez. V-ter, n. 8236/2026; Sez. III, nn. 12525 e 12527/2026), del TAR Campania (Sez. IX, n. 833/2026) e del TAR Molise (Sez. I, n. 297/2026).

Il peso della regola si avverte soprattutto nel contenzioso sui concorsi pubblici, dove i controinteressati sono numerosi e, di regola, indicati nella graduatoria solo con il nominativo. Il candidato escluso, che può notificare immediatamente all'Amministrazione, non è invece in grado di fare altrettanto nei confronti di un vincitore o di un idoneo senza aver prima acquisito i dati necessari, spesso tramite un'istanza di accesso i cui tempi mal si conciliano con il termine decadenziale. L'ordinanza descrive efficacemente l'alternativa in cui il ricorrente finisce per trovarsi: attivarsi con largo anticipo rispetto alla scadenza, onere che non si ricava univocamente dalla legge e non è esigibile dal cittadino comune che non si sia ancora rivolto a un difensore; proporre comunque il ricorso, confidando in una valutazione favorevole della propria diligenza; oppure rinunciare alla tutela.

A ciò si aggiunge l'incertezza generata dai correttivi pretori. Il giudizio sulla sufficienza della diligenza impiegata e l'ammissibilità della sola istanza di pubblici proclami hanno dato luogo a contrasti interpretativi, segnalati anche da TAR Lazio, Sez. V-ter, ord. 26 giugno 2026, n. 11814, con la conseguenza che situazioni analoghe possono ricevere esiti opposti a seconda della sezione o del collegio chiamato a decidere. Una regola nata per garantire certezza si è così tradotta in un fattore di imprevedibilità del processo.

Paradossalmente, questo sacrificio non assicura un beneficio effettivo ai controinteressati. Quando essi sono più di uno, la notifica a uno solo, scelto in modo del tutto casuale, lascia gli altri all'oscuro del giudizio fino all'eventuale integrazione del contraddittorio, che può intervenire anche a distanza di molto tempo. La regola, in definitiva, espone il ricorrente al rischio di perdere l'azione senza garantire in cambio alla platea dei controinteressati una tempestiva conoscenza dell'impugnazione.

5. L'impraticabilità dell'interpretazione conforme e il petitum

Richiamando Corte cost. n. 75/2019 sul diritto vivente, il Collegio ritiene non praticabile una lettura costituzionalmente orientata, anche perché l'orientamento maggioritario esclude che la sola richiesta di pubblici proclami eviti la decadenza.

La questione ha dunque ad oggetto l'art. 41, comma 2, c.p.a., limitatamente alle parole «*e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso*», e l'art. 49, comma 1, c.p.a., nella parte in cui non consente di ordinare l'integrazione del contraddittorio quando il ricorso non sia stato proposto nei confronti di alcuno dei controinteressati. Il Collegio precisa che resterebbe fermo l'onere, posto dall'art. 27 c.p.a., di evocare in giudizio tutti i controinteressati. Verrebbe meno solo la sanzione dell'inammissibilità per la mancata notifica di almeno uno di essi entro il termine.

6. Considerazioni conclusive

L'ordinanza mette in discussione una regola risalente alle origini della giustizia amministrativa, di grande impatto pratico soprattutto nel contenzioso sui concorsi pubblici, dove la platea dei controinteressati è ampia e spesso non immediatamente conoscibile. Nell'attesa della decisione della Corte costituzionale, che potrebbe ridisegnare i rapporti fra decadenza e integrazione del contraddittorio, resta per il ricorrente la cautela di notificare tempestivamente almeno a un controinteressato, attivando per tempo un'istanza di accesso mirata all'acquisizione dei dati necessari.