La figura del controinteressato nel giudizio amministrativo. Omessa notifica. Conseguenze

di Rosaria Lorusso

Data di pubblicazione: 9-11-2026

È rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli artt. 3, 24, 111, 113 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, c.p.a. – limitatamente alle parole «e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso» – e dell'art. 49, comma 1, c.p.a., 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.

Guida alla lettura

L'**ordinanza n. 14560/2026** del **TAR Lazio** affronta una questione di particolare interesse nell'ambito del diritto processuale amministrativo: la **notificazione del ricorso, a pena di inammissibilità, ad almeno uno dei controinteressati e la possibilità di sanare tale omissione a mezzo della successiva integrazione del contraddittorio**.

La vicenda trae origine da una procedura concorsuale bandita da ARES 118 per la copertura di 143 posti di operatore tecnico specializzato. Uno dei candidati, escluso dalla graduatoria finale per la mancanza di un requisito richiesto dal bando, aveva impugnato il provvedimento, notificando il relativo ricorso esclusivamente all'amministrazione e non anche individualmente ad almeno uno dei controinteressati; a tal riguardo, aveva eccepito la difficoltà di individuare nominativamente i controinteressati e aveva chiesto al Tribunale di essere autorizzato a procedere alla notifica a mezzo pubblici proclami.

Il TAR Lazio aveva rilevato d'ufficio il profilo di inammissibilità del ricorso, rimettendo alla Corte Costituzionale la questione relativa alla legittimità delle disposizioni processuali applicabili.

Per comprendere il rilievo di tale decisione, è necessario partire dalla **figura del controinteressato** che nel processo amministrativo assume una **particolare conformazione**, attesa la **struttura normalmente trilaterale del rapporto processuale**: accanto al ricorrente e alla pubblica amministrazione resistente, il controinteressato può assumere la qualità di parte necessaria. **La sua tutela si concretizza nella previsione normativa di cui all'art. 41, comma 2**, **c.p.a.,** a mente del quale il ricorso deve essere notificato, entro il termine decadenziale previsto dalla legge, all'amministrazione resistente e ad almeno uno dei controinteressati; quest'ultimo, oltre ad essere individuato o individuabile nell'atto impugnato, si indentifica con il soggetto che è titolare di un interesse qualificato alla conservazione del provvedimento amministrativo, potendo subire un pregiudizio nel caso di un eventuale

annullamento.

Ciò, **oltre a garantire il diritto al contraddittorio**, previsto dall'**art. 111 della Costituzione**, assicura la **certezza dei rapporti giuridici**, evitando che l'impugnazione dell'atto amministrativo possa essere proposta indefinitivamente.

La norma è tradizionalmente letta nel senso che **la notifica ad almeno un controinteressato costituisca condizione minima di ammissibilità dell'impugnazione**.

A conferma di tale interpretazione vi è la disposizione di cui all'**art. 49, comma 1, c.p.a.** che **subordina l'integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*** alla condizione che **il gravame sia stato tempestivamente notificato ad almeno un controinteressato**, **escludendo la sanatoria del rapporto processuale qualora la notifica sia stata omessa nei confronti della totalità dei soggetti controinteressati**.

Secondo il consolidato orientamento del Consiglio di Stato, **la tempestiva notificazione del gravame ad almeno un controinteressato si configura quale adempimento strutturale e preliminare indefettibile, la cui omissione determina la radicale inammissibilità dell'azione**.

In **caso di mancata notifica, pertanto, si profila un vizio strutturale, sottratto a qualsiasi effetto sanante**, ivi inclusi l'ordine di integrazione *ex* art. 49 c.p.a. e l'istanza di rimessione in termini mediante pubblici proclami.

Peraltro, come ribadito dalle pronunce **nn. 5786/2025 e 7489/2025 del Consiglio di Stato**, **la mera istanza di autorizzazione alla notificazione per pubblici proclami non è idonea a surrogare l'onere formale imposto dall'art. 41, comma 2, c.p.a.**

Grava, infatti, sulla parte l'onere di perfezionare la *vocatio in ius* nei confronti di almeno un legittimato passivo necessario; **qualora i dati identificativi di quest'ultimo risultino ignoti, il ricorrente ha l'onere di attivarsi preventivamente mediante lo strumento dell'accesso documentale**.

Nel medesimo solco giurisprudenziale si colloca anche la pronuncia del **Consiglio di Stato, n. 6607/2023**[1], che qualifica come "granitico" il principio per cui, in presenza di controinteressati, l'instaurazione del contraddittorio nei confronti di almeno uno di essi deve necessariamente precedere il deposito dell'atto introduttivo.

Tale assetto normativo ed ermeneutico, tuttavia, è stato recentemente censurato nella ordinanza del TAR Lazio n. **14560/2026** che ne sottolinea **l'evidente attrito con i parametri costituzionali.** Secondo la tesi del Tribunale amministrativo, la volontà del legislatore di bilanciare il contraddittorio e l'accesso alla giustizia, sacrifica eccessivamente il secondo diritto, comportando **una violazione degli artt. 3, 24, 111 e 113 Cost. nonché del principio di effettività della tutela giurisdizionale sancito dall'art. 6 CEDU**.

In primis, **il TAR ravvisa una violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della**

ragionevolezza e intrinseca coerenza: il dettame normativo implica un *deficit* di razionalità logica laddove attribuisce conseguenze asimmetriche a situazioni omologhe. **Se la finalità pubblicistica della decadenza è la celere stabilizzazione degli effetti dell'atto, tale interesse è integralmente tutelato dalla tempestiva notificazione del ricorso alla pubblica amministrazione**. Disporre la sanzione della radicale **inammissibilità per l'omessa notifica iniziale a un singolo controinteressato** — pur consentendo che gli altri litisconsorti necessari siano evocati in un momento successivo tramite ordine di integrazione del giudice — **introduce un elemento di irragionevole parzialità**.

Il secondo argomento si fonda sul **principio di proporzionalità ed adeguatezza della sanzione processuale**. Secondo il Collegio, l'effetto preclusivo assoluto e irreversibile dell'azione, derivante dall'omessa notifica iniziale ad almeno un controinteressato, è da considerarsi come una co**nseguenza manifestamente sproporzionata rispetto allo scopo perseguito dal legislatore**.

Il sistema del processo amministrativo prevede, infatti, **misure alternative a minore impatto afflittivo**, idonee a **salvaguardare l'integrità del contraddittorio** e che evitano di incidere irreversibilmente sul diritto all'azione. Peraltro, è **lo stesso art. 49 c.p.a. ad indicare una delle misure adottabili, quale l'integrazione del contraddittorio e la fissazione un termine perentorio per effettuare la *vocatio in ius***; solo l'inottemperanza a tale ordine giudiziale determina, *ex* art. 35, comma 1, lett. c), c.p.a., la declaratoria di improcedibilità.

Alla luce di ciò, **la sanzione più grave della inammissibilità dell'azione dovrebbe collocarsi a seguito dell'inerzia processuale della parte, anziché essere anticipata irragionevolmente alla fase introduttiva**.

Il terzo profilo di censura sollevato dal TAR Lazio investe **il diritto di azione e l'effettività della tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost., nella misura in cui sussiste una marcata asimmetria tra i due tipi di notificazione**: se da un alto, infatti, vi è una immediata individuazione e reperibilità dell'amministrazione resistente, lo stesso non può dirsi del **controinteressato** che r**isulta spesso indicato nel provvedimento impugnato in termini meramente nominativi, privo di dati anagrafici o recapiti**. In riferimento alle procedure concorsuali, ad esempio, il reperimento di tali elementi, entro il termine perentorio di decadenza, può rivelarsi un'operazione non semplice e immediata, considerate anche le tempistiche procedimentali dell'accesso documentale.

A riguardo, **la giurisprudenza maggioritaria ha imposto al ricorrente un rigoroso standard di diligenza procedimentale, che si concretizza nell'onere di presentare tempestive istanze di accesso o di consultazione dei registri pubblici**[2] per la individuazione dei controinteressati.

Proprio in questo snodo il **TAR Lazio ravvisa il *vulnus* costituzionale**. Nel momento in cui l'ammissibilità stessa dell'azione viene subordinata a un sindacato giurisdizionale *ex post* sul grado di diligenza profuso nella ricerca del destinatario, si introduce un intollerabile elemento di imprevedibilità oggettiva, ripudiando la *ratio* della norma processuale che è finalizzata ad offrire regole certe e oggettive.

Allo stesso modo, la tesi dell'**"ordinaria diligenza"**[3] **profusa dal ricorrente**, secondo la quale la condotta della parte assumerebbe valenza scriminante ai fini della inammissibilità, pur a fronte di una notificazione mancata, si scontra con una evidente problematica metodologica, come ribadito nella pronuncia del TAR Lazio: **l'art. 41, comma 2, c.p.a. impone un adempimento formale tassativo, sicché la sua conversione in un solerte sforzo investigativo si risolve in una artificiosa riscrittura della norma**.

Né potrebbe considerarsi risolutiva la **notificazione per pubblici proclami ai sensi dell'art. 41, comma 4, c.p.a.**, disposizione che rimette al Presidente del Tribunale o della Sezione il potere di autorizzare, su istanza di parte, tale modalità semplificata qualora la notifica ordinaria risulti particolarmente gravosa in ragione dell'elevato numero dei destinatari.

Sul punto, il TAR Lazio aderisce al più recente rigoroso filone maggioritario (**Cons. Stato nn. 5786/2025 e 7489/2025**) e ribadisce che **il mezzo dei pubblici proclami riveste una funzione meramente residuale e integrativa del litisconsorzio, rimanendo del tutto inidoneo a surrogare la tempestiva *vocatio in ius* individuale di almeno un controinteressato entro il termine decadenziale di legge**.

Si tratta di uno **strumento strutturato dal legislatore per la successiva estensione e diffusione della conoscenza del processo, e non può assurgere a mezzo per l'instaurazione del giudizio in difetto di una preventiva e tempestiva notificazione individuale**.

L'ordinanza in commento assume rilievo perché non si limita a proporre una lettura alternativa delle norme che regolano la chiamata in causa dei controinteressati, ma si spinge oltre, dubitando della tenuta costituzionale degli artt. 41 e 49 c.p.a. La tesi del TAR è che l'attuale assetto applicativo delle due norme, nel bilanciare le garanzie del contraddittorio e dell'accesso alla giustizia, sacrifichi eccessivamente la seconda, comportando una violazione degli artt. 3, 24, 111 e 113 Cost., nonché del principio di effettività della tutela giurisdizionale sancito dall'art. 6 CEDU.

È evidente che un eventuale accoglimento da parte della Corte Costituzionale non priverebbe il processo amministrativo delle garanzie del contraddittorio in quanto l'onere di evocare in giudizio i controinteressati rimarrebbe fermo, ma verrebbe riconfigurato come **mera condizione di procedibilità per la prosecuzione del giudizio e non anche come una insuperabile "tagliola" decadenziale**.

In conclusione, l'ordinanza n. 14560/2026 apre un dibattito cruciale nel diritto amministrativo, mettendo in discussione il rigido legame tra termini di decadenza e garanzia del contraddittorio**. I giudici non intendono sminuire il ruolo dei controinteressati né ridimensionare il principio del contraddittorio che costituisce una garanzia irrinunciabile; al contrario, pur riaffermando l'importanza di un confronto integro, evidenziano che le sanzioni processuali devono essere ragionevoli e proporzionate rispetto alla funzione che perseguono.**

Il rinvio alla Corte Costituzionale comporta delle implicazioni pratiche immediate. Un **eventuale**

rigetto della Consulta confermerebbe una interpretazione rigorosa dell'art. 41 c.p.a. Al contrario, **un accoglimento inaugurerebbe una stagione di forte apertura, liberando il rito amministrativo da tali automatismi sanzionatori**; resta inteso che allo stato, e sino alla pronuncia della Consulta, occorre rifarsi pedissequamente alle norme procedurali, notificando a pena di inammissibilità, il ricorso al almeno uno dei controinteressati nei temini di legge.

https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/93749989/202614560_08.pdf/fededa49-ee4c-00b6-7645-b39cb831df8a?t=1789987441406