

Pubblicato il 10/12/2025

N. 09734/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03168/2025 REG.RIC.
N. 03171/2025 REG.RIC.
N. 03172/2025 REG.RIC.
N. 03339/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

sui seguenti ricorsi in appello:

1) numero di registro generale 3168 del 2025, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12,

contro

la dottoressa -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Mozzati ed Emanuele Bertolin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

2) numero di registro generale 3171 del 2025, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12,

contro

la dottoressa -OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Renna e Nicola Sabbini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

3) numero di registro generale 3172 del 2025, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12,

contro

il dottor -OMISSIS-, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Piciocchi e Simone Carrea, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Pietro Piciocchi in Genova, corso Torino n. 30/18;

4) numero di registro generale 3339 del 2025, proposto dal Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12,

contro

la dottoressa -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Aldo Esposito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

quanto al ricorso n. 3168 del 2025:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 1304/2025, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 3171 del 2025:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 1170/2025, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 3172 del 2025:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 1305/2025, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 3339 del 2025:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza) n. 1400/2025, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio degli appellati dottori -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 16 ottobre 2025, il Cons. Giovanni Tulumello, uditi i procuratori delle parti come da verbale di udienza, lette le istanze di passaggio in decisione ed esaminate le conclusioni come in atti;

Dato atto dell'indicazione – ai sensi dell'articolo 73, comma 3, cod. proc. amm. – alla predetta udienza della possibilità di porre a fondamento della decisione la questione relativa alla validità o meno dell'assorbimento dei motivi non esaminati disposto dal T.A.R. nelle sentenze impugnate;

Visto l'articolo 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Le sentenze indicate in epigrafe hanno accolto i ricorsi proposti dagli odierni appellati per l'annullamento dei provvedimenti di non ammissione alla fase dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione di avvocato (sessione 2023), successiva all'espletamento delle prove scritte.

Le indicate sentenze sono state impugnate con ricorso in appello da parte del Ministero della Giustizia, che ha domandato la sospensione cautelare degli effetti delle stesse.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere ai ricorsi, i ricorrenti in primo grado, odierni appellati.

La domanda di sospensione cautelare degli effetti delle sentenze impugnate è stata accolta dalla Sezione, con riferimento ai ricorsi n. 3168/2025 e n. 3339/2025, con ordinanze nn. 1797 e 1786 del 2025; mentre quanto ai ricorsi n. 3171/2025 e n. 3172/2025 alla camera di consiglio del 15 maggio 2025, fissata per l'esame dell'incidente cautelare, il Presidente del Collegio, sull'accordo dei difensori delle parti, ha disposto il rinvio al merito dei ricorsi all'udienza pubblica del 16 ottobre 2025.

A tale udienza tutti i ricorsi qui riuniti sono stati trattenuti in decisione.

2. Preliminarmente il Collegio rileva che la trattazione dei ricorsi deve essere riunita, ai sensi dell'articolo 70 cod. proc. amm., in ragione della stretta connessione che li lega con particolare riferimento alla identità della questione comune, suscettibile di condizionare l'esito dei giudizi (come meglio si illustrerà in seguito, in particolare al punto 12).

3. La peculiarità che caratterizza tutti e quattro i giudizi in esame è legata al fatto che i ricorrenti in primo grado, che avevano ottenuto nella prova scritta un voto non sufficiente per accedere alle successive fasi delle prove selettive, hanno impugnato tali esiti in primo grado deducendo sia la ritenuta illegittimità del giudizio espresso in forma di voto numerico, sia ulteriori censure attinenti nello specifico alla legittimità dei giudizi espressi dalla Commissione.

Il T.A.R., con tutte e quattro le sentenze qui gravate, ha accolto la censura sul voto numerico, assorbendo (e, dunque, non esaminando) le ulteriori censure, sul presupposto del “*carattere assorbente, perché pienamente satisfattiva della posizione giuridica soggettiva dedotta dal ricorrente*”, della “*censura con cui si contesta l'insufficienza del voto numerico per l'assolvimento dell'onere motivazionale in relazione al giudizio espresso sulla prova scritta*”.

L'Amministrazione ha quindi dedotto con i ricorsi in appello l'erroneità dell'accoglimento del motivo suddetto, e gli appellati, oltre ad opporsi al gravame, hanno riproposti i motivi del ricorso di primo grado non esaminati dal T.A.R. (ad eccezione del ricorso n. 3339/2025, nel quale la memoria di costituzione della parte appellata ha precisato che “*l'appellata si costituisce in giudizio per resistere all'impugnazione proposta dall'Amministrazione, e non per coltivare ulteriori pretese rispetto a quelle già accolte dal T.A.R.*”).

4. I ricorsi in appello deducono “*Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 L. 241/1990, dell'art. 49 della legge 247/2012, dell'art. 4-quater del D.L. 10 maggio 2023, 51, convertito in legge 3 luglio 2023, n. 87 - Insussistenza del difetto di motivazione in ragione della corretta apposizione del solo voto numerico*”.

Il mezzo inerisce alla legittimità della motivazione dell'esclusione espressa in forma numerica.

Osserva il Collegio che, come già affermato in sede di cognizione sommaria nei richiamati provvedimenti cautelari, esso risulta fondato.

Le predette ordinanze hanno infatti affermato che *“la valutazione espressa con punteggio numerico è considerata sufficiente dalla costante giurisprudenza del giudice amministrativo, avallata dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 175 del 2011”*, in quanto il voto numerico esprime e sintetizza il giudizio tecnico discrezionale della commissione di concorso, contenendo *ex se* la motivazione, con il solo limite della contraddizione manifesta tra specifici elementi di fatto obiettivi, i criteri di massima prestabiliti e la conseguente attribuzione del voto”: il che, peraltro, sposta il cuore della questione relativa al sindacato di legittimità del giudizio valutativo dalla forma alla sostanza (come meglio si specificherà in seguito).

In altre parole la censura relativa al voto numerico, se posta (ed esaminata) unitamente ad ulteriori censure relative al sindacato di legittimità del giudice amministrativo sulla valutazione tecnico-discrezionale impugnata (in relazione ad eventuali vizi di travisamento dei fatti, violazione delle regole di procedura, illogicità manifesta con riferimento ad ipotesi di erroneità o irragionevolezza), si pone quale funzionale alla pretesa del ricorrente ad una motivazione legittima di tale valutazione, e dunque ad uno scrutinio effettivo della legittimità della stessa.

5. La tesi posta a fondamento delle sentenze impugnate è che l’orientamento, nel senso della sufficienza e adeguatezza del voto numerico a esternare le ragioni dei giudizi espressi dalla Commissione d’esame su prove concorsuali (a condizione che siano stati previamente determinati criteri chiari e oggettivi di valutazione, cui parametrare i giudizi numerici, e salvo ovviamente il caso in cui sia stata la Commissione stessa ad autovincolarsi *sponte* prevedendo di dover rendere un giudizio discorsivo), consacrato nelle note decisioni dell’Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato (sent. 20 settembre 2017, n. 7) e della Corte costituzionale (sent. 8 giugno 2011, n. 175), sarebbe superato a cagione del sopravvenuto mutamento della situazione di fatto su cui esse poggiavano.

Si tratterebbe di un mutamento riconducibile al numero molto diminuito dei partecipanti all'esame di avvocato (tale da far meno le esigenze di celerità che "sconsigliavano" di esigere dalla Commissione una motivazione discorsiva), ed alla semplificazione delle prove stesse imposta da normative specifiche (in particolare, quelle emergenziali connesse alla pandemia da Covid-19), in un contesto in cui l'entrata in vigore della nuova disciplina di cui all'articolo 46 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, che reca – tra l'altro – l'introduzione dell'obbligo di una motivazione estesa che accompagni il voto numerico, è stata differita di anno in anno fino a tutt'oggi.

6. In argomento deve osservarsi che da una piana lettura delle decisioni dell'Adunanza plenaria e della Corte costituzionale dianzi richiamate emerge con evidenza come non risponda affatto al vero l'assunto per cui queste sarebbero state determinate eminentemente da ragioni pratiche, connesse all'esigenza di assicurare il rapido svolgimento delle procedure concorsuali; al contrario, in entrambi i casi tale argomento era svolto in maniera accessoria e *ad adiuvandum* con richiamo al principio di buon andamento di cui all'articolo 97 Cost. (che era uno dei parametri costituzionali evocati dai giudici rimettenti nel giudizio di costituzionalità), dopo aver previamente riaffermato l'adeguatezza e la sufficienza del voto numerico a costituire motivazione dei giudizi di sufficienza e insufficienza, in modo da soddisfare l'obbligo di motivazione oggi imposto dall'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in ossequio ai superiori parametri di costituzionalità: *"Tale punteggio, già nella varietà della graduazione attraverso la quale si manifesta, esterna una valutazione che, sia pure in modo sintetico, si traduce in un giudizio di sufficienza o di insufficienza, a sua volta variamente graduato a seconda del parametro numerico attribuito al candidato, che non solo stabilisce se quest'ultimo ha superato o meno la soglia necessaria per accedere alla fase successiva del procedimento valutativo, ma dà anche conto della misura dell'apprezzamento riservato dalla commissione esaminatrice all'elaborato e, quindi, del grado di idoneità o inidoneità riscontrato"* (Corte cost., n. 175/2011, cit.).

7. A tale affermazione va aggiunto che i voti numerici – come anche affermato in dottrina – possono risultare maggiormente idonei a dar conto delle ragioni del giudizio rispetto ad un giudizio discorsivo, che per sua natura può dar luogo a incertezze e ambiguità interpretative, avendo tra l'altro il vantaggio della standardizzazione e della immediata percepibilità del suo significato, se riferito a una scala di valori oggettiva e predefinita attraverso i criteri di valutazione: per questo, l'utilizzo del criterio motivazionale del voto numerico, adeguatamente contestualizzato e inteso in modo non acritico, appare maggiormente in linea con i principi di imparzialità e buon andamento *ex* articolo 97 Cost. anche per ragioni teoriche e di principio, e non solo per motivi contingenti e pratici.

Quanto a questi ultimi, peraltro, non può in alcun modo trovare condivisione l'impostazione del T.A.R. incentrata su una sorta di superamento “in via di fatto” dei principi affermati dall'Adunanza plenaria e dalla Corte costituzionale, sulla scorta di parametri empirici ed opinabili quali possono essere quello del numero dei partecipanti alla prova d'esame o quello delle modalità con cui questa si svolge nei singoli casi: a un'eventuale revisione degli indirizzi sopra richiamati dovrebbe pervenirsi, a fronte di un contrario dato normativo insuperabile sul piano testuale e sul piano precettivo, sollecitando un nuovo intervento sul punto della Corte costituzionale (peraltro domandato in primo grado, ma non seguito dal T.A.R. che ha ritenuto di praticare un'interpretazione adeguatrice, ancorché contraria al ridetto dato testuale, e riproposto in appello da alcuni degli appellati).

8. La via della questione incidentale di legittimità costituzionale in tal modo prospettata deve però escludersi in ragione della manifesta infondatezza della questione medesima, come prospettata.

In primo luogo va precisato che la precedente giurisprudenza della Corte costituzionale ha indicato ragioni di principio, indipendenti da situazioni contingenti, per ribadire la regola della sufficienza del voto numerico.

Alcuni degli originari ricorrenti, come detto, hanno riproposto nel giudizio di appello le questioni di legittimità costituzionale, disattese – nei termini anzidetti - dal primo giudice, in relazione alle norme che fanno permanere a tutt'oggi la regola della sufficienza del voto numerico per l'esame di avvocato.

Al riguardo occorre distinguere fra due ordini di questioni astrattamente ipotizzabili.

8.1. Per un verso, non sussistono i presupposti per sottoporre nuovamente alla Corte costituzionale le medesime questioni di legittimità costituzionale sulle quali essa si è pronunciata con le sue precedenti sentenze (l'ultima delle quali è la citata n. 175/2011), giacché, alla stregua di quanto si è osservato al punto precedente, i principi in esse enunciati conservano attualità e validità e non sono sufficienti asserite ragioni “empiriche” per sollecitarne una rimeditazione.

8.2. Diverso discorso potrebbe essere fatto per il continuo prolungamento del regime transitorio previsto dall'articolo 49 della legge n. 247 del 2012 per l'entrata in vigore della nuova disciplina, da ultimo arrivato a 13 anni per effetto del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15.

In questo caso, effettivamente il mutamento della situazione di fatto (come sostenuto dall'appellato nel giudizio n. 3339 del 2025: in cui però non si domanda formalmente la rimessione alla Corte, considerandosi corrette le conclusioni del primo giudice) potrebbe effettivamente incidere nel senso di far venire meno le condizioni che *in illo tempore* avevano suggerito al legislatore di differire l'immediata entrata in vigore della nuova disciplina, inducendo a sospettare che tale prolungata stasi risponda oggi a una *ratio* cui sono del tutto estranee ragioni organizzative e logistiche.

Un simile fenomeno, per quanto non lineare, rientra evidentemente nell'ambito della discrezionalità del legislatore, e non è di per sé motivo di possibile illegittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 147 del 2025, si è recentemente espressa in materia di conformità ai parametri rappresentati dagli artt. 3 e 97 della Costituzione di norme che differiscono l'entrata in vigore di precedenti disposizioni.

Tale sentenza ha accolto la questione in tal senso relativa all'articolo 13, commi 3 e 5, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (*“Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”*), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ma sulla base di una motivazione del tutto peculiare, riferita alla particolare e specifica fattispecie dedotta: *“Le disposizioni censurate – e quelle che ne sono seguite – hanno, invece, sistematicamente differito e diversamente scansionato la sequenza procedimentale, di natura contrattuale, in ordine all’aggiornamento dei PEF e all’adeguamento delle tariffe, trasformandola invero in una sequenza di non-provvedimenti. L’esito è duplice. In primo luogo, si realizza un irragionevole blocco dell’attività amministrativa, che ha quale paradossale conseguenza quella di impedire di dare seguito a quel disegno del legislatore imperniato su tariffe omogenee, stabilite sulla base dei criteri dell’autorità di settore. In secondo luogo, viene a crearsi uno squilibrio tra le parti del rapporto concessorio: il concessionario è tenuto agli adempimenti di tutti gli obblighi inerenti alla concessione, e specificati nella convenzione, senza peraltro poter contare sulla provvista finanziaria che il sistema normativo gli garantisce in tempi prestabiliti; l’amministrazione concedente è esonerata, per un tempo limitato ma indefinito e comunque di significativa durata, dall’adempimento degli obblighi assunti nei confronti del concessionario, a garanzia delle esigenze economiche dell’impresa, e, correlativamente, della sicurezza dell’infrastruttura a tutela dell’utenza”*.

Nel caso di specie non sussiste un’analoga ragione tale da far ritenere non manifestamente infondata la relativa questione: la scelta del legislatore nel senso dell’una o dell’altra tecnica motivatoria non incide infatti sull’efficacia e sulla funzionalità – rilevanti in termini di conformità ai richiamati parametri costituzionali - dell’istituto sottostante (a differenza della fattispecie oggetto della citata sentenza n. 147 del 2025), risolvendosi in una scelta di politica legislativa che conforma in un modo o nell’altro tale istituto, pur sempre nell’ottica di assicurare una adeguata motivazione in merito alla scelta valutativa compiuta.

Sicché il suo differimento, pur risultando – come già segnalato – significativamente reiterato e perciò sicuramente anomalo, non incide sulla conformità a Costituzione, neppure sotto il profilo dell'affidamento: dal momento che gli interessati ambiscono, come detto, ad una motivazione corretta, logica e perspicua, indifferente essendo la forma espressiva della stessa rispetto alla sostanza dell'operazione valutativa di cui tale motivazione dà conto (torna dunque il tema della strumentalità della forma espressiva).

9. Il T.A.R., come detto, ha ritenuto di non sollevare la questione di legittimità costituzionale per una diversa ragione: vale a dire sulla scorta di una sorta di interpretazione conforme, in virtù della quale la regola dell'obbligo di motivazione (analitica) introdotta *ex novo* dall'articolo 46, comma 5, della legge n. 247/2012 non rientrerebbe fra quelle la cui entrata in vigore è sospesa dalla norma transitoria di cui al successivo articolo 49.

Tale conclusione, ad avviso del Collegio, non può essere condivisa.

Essa, infatti, per un verso risulta in contrasto con lettura che la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato ha reso del citato articolo 49 come riferito specificamente alla perdurante applicabilità delle norme previgenti “*sia per quanto riguarda le prove scritte e le prove orali, sia per quanto riguarda le modalità di esame*” (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., ord. 14 dicembre 2018, n. 18).

Per altro verso, l'operazione di “estrapolazione” della regola relativa alle modalità di espressione dei giudizi non risulta autorizzata dal dato normativo: essa si risolve nella creazione in via interpretativa di una nuova e diversa norma rispetto ad un contesto disciplinare finora pacificamente inteso nel senso della necessità che i giudizi debbano essere sempre motivati con il solo voto numerico.

In altre parole la tesi del primo giudice supererebbe il profilo di anomalia sopra rilevato in relazione alle continue proroghe (profilo che tuttavia, come si è illustrato, non involge reali profili di illegittimità costituzionale), attribuendo alla

norma un (nuovo) significato che pacificamente essa non ha, almeno secondo l'interpretazione fin qui datane.

Lo stallo causato dalle proroghe verrebbe così superato: ma da un fattore ancor meno garante della certezza del diritto e della connessa esigenza di prevedibilità (quest'ultima intesa come attuazione dei principi di legalità e di uguaglianza) e stabilità, da solo sufficiente ad escludere la praticabilità di una simile soluzione.

In disparte il più radicale ed assorbente profilo, già segnalato, dell'impossibilità di praticare un'interpretazione adeguatrice che vada contro il dato testuale, e dichiaratamente al solo scopo di superare le criticità non della norma, ma del suo regime temporale.

10. Peraltro, anche a voler superare i rilevati profili ostativi, la motivazione delle sentenze del T.A.R. sul punto è affetta dal vizio dedotto dall'Amministrazione appellante in termini di violazione del citato articolo 49 della legge n. 247 del 2012.

Il primo giudice infatti non contesta, in sé, l'affermazione contenuta nella sentenza dell'Adunanza plenaria n. 7 del 2017 secondo la quale l'effetto di differimento recato da tale disposizione *“riguardi anche la previsione dell'art. 46 e, quindi, l'obbligo di annotazione di osservazioni positive o negative sugli elaborati scritti da parte della Commissione”*.

Nondimeno, mostra di ritenere tale interpretazione compatibile con il quadro fattuale sussistente all'atto dell'entrata in vigore di tale disciplina, ma non più con la realtà attuale: sicché, anche in funzione di praticare *“un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina di rango primario”*, il T.A.R. giunge alla conclusione per cui *“il differimento non è più coerente con la finalità che dovrebbe ispirarlo”*.

Tale percorso argomentativo è doppiamente inaccoglibile.

10.1. In primo luogo, esso supera i limiti anche più estesi di una possibile interpretazione evolutiva delle norme: se il rapporto sistematico fra i citati articoli 46 e 49 è quello – condivisibilmente - ricostruito dal richiamato arresto della

Plenaria, il decorso del tempo e il mutato stato di fatto possono – in tesi - incidere sull’interpretazione del contenuto delle singole norme, ma non anche sulla ricostruzione delle relazioni sistematiche fra le stesse (ricostruzione che a tacer d’altro qui opererebbe non un’interpretazione adeguatrice, ma una *interpretatio abrogans* dell’articolo 17-*bis* r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, e della stessa norma sul differimento, certamente non consentita).

10.2. In secondo luogo, e fermo restando che per le ragioni espresse in precedenza non sussiste un reale contrasto con gli invocati parametri costituzionali, quand’anche questo fosse ragionevolmente prospettabile l’esito potrebbe essere soltanto quello di sollevare una questione di legittimità costituzionale: non potendo l’“*interpretazione costituzionalmente orientata*” del giudice *a quo* spingersi al punto di superare o negare il dato testuale della norma, senza incorrere nel fenomeno che attenta dottrina ha definito come l’“*abuso dell’interpretazione giudiziaria*”.

Anche come forma di riequilibrio rispetto a questo tipo di fenomeni, la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale è infatti nel senso di applicare il criterio stabilito dalla sentenza n. 356 del 1996 nella prospettiva di quello che è stato definito un “*riaccentramento della giustizia costituzionale*” (si vedano in tal senso le sentenze n. 232 del 2013; 221 del 2015; 42, 69 e 268 del 2017).

11. In ragione della corretta individuazione del paradigma normativo dei provvedimenti impugnati in primo grado nei termini sopra ricostruiti, e in considerazione della insussistenza di un dubbio di legittimità costituzionale di tali disposizioni non manifestamente infondato (e, dunque, e comunque, della impossibilità di attribuire ad esse un significato diverso da quello testuale), i ricorsi in appello risultano fondati.

Non può pertanto predicarsi l’illegittimità dei giudizi valutativi impugnati per il fatto che gli stessi siano stati formulati in forma numerica: i motivi dei ricorsi di primo grado relativi a tale profilo vanno pertanto respinti, in riforma delle sentenze impugnate.

12. Si pone a questo punto il problema dell'individuazione del percorso processuale più corretto da seguire.

Dovrebbero infatti esaminarsi gli ulteriori motivi dei ricorsi di primo grado, non esaminati dal T.A.R., ove ritualmente riproposti (questo percorso imporrebbe una separazione dei giudizi, stante a quel punto l'autonomia dei singoli oggetti degli stessi).

Tuttavia, come esposto in premessa, alla pubblica udienza del 16 ottobre 2025 il Presidente del Collegio ha indicato alle parti – ai sensi dell'articolo 73, comma 3, cod. proc. amm. – la possibilità di porre a fondamento della decisione la questione relativa alla validità o meno dell'assorbimento dei motivi non esaminati disposto dal T.A.R. nelle sentenze impugnate.

Il tema attiene al profilo dell'ordine di esame dei motivi di censura e del conseguente assorbimento (e, quindi, omesso esame) di alcuni di essi.

Si tratta di rilevare se l'erroneità dell'assorbimento possa ridondare in termini di annullamento delle sentenze impugnate con rinvio al primo giudice, affinché sia garantito il doppio grado di giurisdizione sui punti inerenti il cuore della pretesa sostanziale.

Questo è il tratto unificante che allo stato giustifica la riunione, trattandosi di un problema di metodo che il Collegio intende sottoporre all'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato, non rilevando a tale fine la peculiarità dei singoli giudizi (incluso, per le ragioni che si indicheranno, l'unico in cui non vi è stata riproposizione dei motivi).

13. Premesso che in nessuno dei ricorsi di primo grado la parte ricorrente aveva proposto un'espressa graduazione delle proprie censure, il primo giudice ha “scelto” fra di esse quella relativa alla sufficienza o meno del voto numerico e, una volta ritenutala fondata, ha ritenuto tale statuizione “*pienamente satisfattiva della pretesa azionata*” dai ricorrenti, omettendo di esaminare le residue censure.

Su tale ultima conclusione potrebbe invero opinarsi che, al contrario, l'effetto conformativo prodotto dalle sentenze impugnate impone unicamente una espressione della motivazione con diversa forma (estesa, e non meramente numerica), ma senza alcun riferimento al vizio sostanziale che l'illegittima forma espressiva in tesi potrebbe aver celato, e dunque all'esito della valutazione: laddove un esame degli ulteriori motivi avrebbe o escluso la fondatezza della pretesa (rendendo a quel punto recessiva – in quanto limitata, come si dirà, al profilo della comprensibilità delle ragioni alla base del giudizio di insufficienza - anche la questione del voto numerico); ovvero accertato l'irragionevolezza od illogicità della valutazione negativa per ragioni sostanziali, con un effetto conformativo realmente e non nominalmente satisfattivo.

14. Al di là di tale rilievo, ciò che tuttavia risulta preliminare in sede di individuazione delle conseguenze dell'accoglimento degli appelli è il dubbio che il Collegio nutre circa la possibile conformità di tale *modus procedendi* alla “tassonomia” dell'esame dei motivi stabilita dall'Adunanza plenaria nella nota sentenza 27 aprile 2015, n. 5.

La risposta al suddetto interrogativo deve ritenersi negativa, posto che il T.A.R. non ha esaminato le censure maggiormente soddisfattive per i ricorrenti (così errando nell'ordine di esame dei motivi), esaminando invece una censura che – anche a voler ritenere che il difetto di motivazione non sia un vizio di carattere “formale” – non assicurava agli istanti l'utilità cui essi prioritariamente aspiravano, e conseguentemente abbia errato anche nell'applicare l'assorbimento dei motivi.

E invero, nella richiamata sentenza n. 5/2015 l'Adunanza plenaria:

a) ha ribadito il tendenziale dovere del giudice – salve le eccezioni di seguito specificate – di pronunciarsi su tutte le domande e su tutti i motivi formulati dalla parte ricorrente, ancorché non codificato nel codice del processo amministrativo (ma anche prima dell'entrata in vigore dello stesso riconosciuto dalla giurisprudenza più avanzata);

b) ha coerentemente ritenuto che, in assenza di graduazione dei motivi operata dalle parti (la quale è sempre consentita, salvi i limiti individuati dalla stessa Plenaria), si riespande il dovere del giudice di pronunciarsi su tutte le domande articolate, potendo scegliere in che ordine trattare i motivi proposti sulla base di criteri (loro consistenza oggettiva in termini di radicalità del vizio e rapporto logico-giuridico e diacronico fra di esse) che coniugano il principio di effettività della tutela da erogare al ricorrente e l'interesse pubblico sotteso al buon andamento dell'attività amministrativa (tale da scoraggiare pretese meramente emulative o pretestuose);

c) ha, di conseguenza, ribadito il tendenziale divieto di assorbimento dei motivi (ancorché anch'esso non esplicitato nel codice del processo amministrativo), fatta eccezione per specifiche e circoscritte ipotesi, segnatamente nei casi previsti dalla legge, in quelli di “*assorbimento logico necessario*” (rigetto per motivi di rito che assorbe le censure di merito, accoglimento di una censura principale che assorbe quella proposta in via subordinata etc.) e in quelli di assorbimento per ragioni di economia processuale: questi ultimi sono stati specificati nei casi di rigetto sulla base del principio della c.d. “ragione più liquida”, di motivi meramente ripetitivi di altri già respinti e di atto plurimotivato laddove siano state respinte le censure articolate avverso un punto della motivazione di per sé sufficiente a sorreggere l'atto.

15. Tanto premesso, risulta evidente che i casi qui in esame non rientrano in alcuna delle ipotesi di assorbimento ritenute ammissibili dalla Plenaria: a fianco alla censura di difetto di motivazione per insufficienza del voto numerico, tutti i ricorrenti in primo grado avevano formulato ulteriori censure (rimaste assorbite nelle sentenze appellate) afferenti all'erroneità sostanziale dei giudizi di insufficienza attribuiti dalla Commissione alle prove d'esame, in termini assoluti e in qualche caso anche per disparità di trattamento con altri candidati.

Tanto più che, dopo aver statuito quanto sopra sintetizzato, la Plenaria n. 5/2015 ha ritenuto di “tipizzare” anche i casi in cui non è possibile l'assorbimento per ragioni di economia processuale (accoglimento di censure relative alla

partecipazione procedimentale che non esonera dall'esame delle censure afferenti a vizi "sostanziali" del provvedimento impugnato, accoglimento di un motivo che concerne uno solo dei provvedimenti impugnati e quindi non esaurisce la materia del contendere), e fra questi non rientra il caso di accoglimento per difetto di motivazione che – in teoria – non impedisce all'Amministrazione di riemanare un nuovo provvedimento sfavorevole sulla base di una motivazione diversa. Tuttavia, da un lato questa tipizzazione dei casi di impossibilità dell'assorbimento può essere considerata meramente esemplificativa (tassativa essendo – al contrario – l'indicazione dei casi in cui l'assorbimento è possibile, stante il generale divieto di ricorrervi).

D'altro canto, se l'omissione può giustificarsi in quanto non è consentito al giudice sovrapporre una propria motivazione a quella omessa o inadeguata dell'amministrazione (ed è questo il motivo per cui il difetto di motivazione non è ritenuto assimilabile ai vizi formali o procedimentali), nel caso di specie però solo apparentemente la censura è stata articolata *sub specie* di difetto di motivazione, essendo in realtà il punto controverso quello dell'idoneità o meno di un'espressione numerica a soddisfare il dovere di motivazione di cui all'articolo 3 della legge n. 241/1990 (e, quindi, facendosi questione – semmai – di una motivazione insufficiente).

16. Che nel caso di specie l'assorbimento dei motivi non sia conforme ai parametri individuati dalla Plenaria è confermato anche dall'analisi di chi, occupandosi dell'unico caso in cui nella sentenza n. 5/2015 la tassatività dei casi di assorbimento dei motivi sembra soffrire un'eccezione, stante l'evanescenza del criterio della "ragione più liquida" e la carenza di una definizione dello stesso da parte della Plenaria, conclude nel senso che il predetto criterio possa trovare applicazione di fatto nei soli casi di decisioni di rigetto (e infatti i casi richiamati nella sentenza a titolo di esempio afferiscono tutti a pronunce reiettive), laddove nei casi di accoglimento il criterio-guida deve essere quello dell'effettività della tutela, dovendo essere esaminate tutte le censure la cui fondatezza consentirebbe al ricorrente di ottenere il "bene

della vita” auspicato, di modo che gli eventuali casi di assorbimento saranno di fatto sempre riconducibili ad altre delle fattispecie individuate dalla Plenaria.

Sul piano delle esigenze antagoniste coinvolte in una simile opzione ermeneutica, la cui rilevanza peraltro va comunque ricostruita nell’ottica della scelta operata dal legislatore, il Collegio ritiene che il principio di effettività della tutela, richiamato nell’articolo 1 del cod. proc. amm., esprima – anche sul piano sistematico – un’esigenza di carattere prioritario rispetto a quello della ragionevole durata del processo, che è richiamato assieme a quelli del giusto processo solo nel successivo articolo 2.

17. Risulta evidente allora che la situazione qui in esame è per molti versi assimilabile a quelle nelle quali l’Adunanza plenaria, per come deve essere interpretata in relazione alle sentenze di accoglimento, ha escluso la possibilità di assorbimento dei motivi: infatti, mentre l’effetto conformativo dell’accoglimento cui il T.A.R. è pervenuto – peraltro neanche espressamente indicato nelle sentenze appellate - consiste *sic et simpliciter* nel dovere dell’Amministrazione (forse nemmeno di ripetere la correzione dell’elaborato, ma soltanto) di supportare il giudizio di insufficienza con una motivazione discorsiva che si aggiunga al voto numerico o lo sostituisca, qualora il primo giudice avesse seguito un ordine diverso ed esaminato prioritariamente le doglianze di manifesta erroneità o illogicità dei giudizi di insufficienza, e le avesse ritenute fondate, ciò avrebbe certamente assicurato agli istanti una utilità maggiore, determinando il dovere della Commissione di ripetere la correzione degli elaborati nel rispetto dei confini conseguenti all’accertata erroneità della precedente valutazione, fino ad arrivare – al limite – alla possibilità di una ricorrezione “a rime obbligate” (ossia, con esito scontato nel senso della idoneità).

In una tale ipotesi, che non può essere esclusa *a priori* nonostante i noti limiti al sindacato giurisdizionale sui giudizi tecnico-discrezionali formulati dalla Commissione sulle prove concorsuali (peraltro tutti i ricorrenti assumono che nel

loro caso si ricadrebbe in quei casi di manifesta erroneità o illogicità, *ictu oculi* evidente, in cui secondo la giurisprudenza il sindacato è consentito), sarebbe stata – al contrario - la questione dell'adeguatezza o meno del voto numerico a essere assorbita dall'evidente erroneità/illegittimità dei giudizi negativi formulati dalla Commissione, come si è detto in premessa.

Al contrario, solo in caso di reiezione delle censure *de quibus* potrebbe, almeno in teoria, assumere rilevanza la questione del voto numerico: infatti, l'infondatezza delle dette doglianze comporterebbe sicuramente l'insussistenza di una delle ipotesi estreme (errore macroscopico, palese illogicità o travisamento etc.) in cui il sindacato giurisdizionale sulle valutazioni delle prove d'esame può esplicarsi, ma potrebbe in ipotesi lasciare impregiudicato il problema della scarsa comprensibilità delle ragioni alla base del giudizio di insufficienza, così aprendo uno spazio per la valutazione delle censure con cui si denuncia l'insufficienza del voto numerico.

18. Ove si risolvesse positivamente l'interrogativo relativo alla nullità della sentenza di primo grado per erroneo assorbimento dei motivi, si pone poi una seconda questione.

Si tratta infatti di valutare se il Collegio possa o meno conoscere di tale profilo di nullità delle sentenze impugnate, indipendentemente dalla specifica formulazione di un motivo di appello (principale, od incidentale) in tal senso formulato.

Posto che nessuna delle parti ha lamentato con apposito motivo d'appello l'erronea applicazione dei principi in tema di ordine di esame e assorbimento dei motivi (nel senso chiarito al punto precedente), si pone – d'ufficio - il problema se, alla stregua delle recenti decisioni della Plenaria sul concetto di “*nullità*” della sentenza rilevante ai sensi e per gli effetti dell'articolo 105 cod. proc. amm. (sentt. 20 novembre 2024, n. 16, e 15 luglio 2025, n. 10), l'omesso esame delle censure

de quibus determinato da non corretta applicazione dei principi sull'ordine di esame delle questioni affermati dalla Plenaria n. 5/2015 integri un vizio tale da imporre la rimessione della causa al giudice di primo grado.

Al riguardo, può sinteticamente rammentarsi che nelle due sentenze suindicate la Plenaria ha affermato:

- che il valore di regola costituzionale del doppio grado di giudizio nel processo amministrativo comporta non solo il necessario rimedio dell'appello dopo la pronuncia di primo grado, ma anche che la causa venga esaminata nel merito in primo grado nel rispetto dei principi del giusto processo e di effettività della tutela giurisdizionale;
- che l'articolo 105 cod. proc. amm. rappresenta il punto di equilibrio tra tali esigenze e quelle di speditezza ed economia processuale, con disposizioni peculiari e non necessariamente coincidenti con quelle dettate per il processo civile dall'articolo 345 cod. proc. civ.;
- che, in particolare, integra nullità della sentenza anche il palese errore di giudizio (di fatto o di diritto) che determini il mancato esame della causa nel merito.

19. Orbene, è tutt'altro che peregrino affermare che a tali ipotesi sia assimilabile anche il caso di violazione di una *regula juris* contenuta in un principio di diritto enunciato dall'Adunanza plenaria, stante la funzione nomofilattica di quest'ultima quale ricavabile dall'articolo 99 cod. proc. amm. (nonostante il vincolo "processuale" posto da tale disposizione operi solo nei confronti delle Sezioni del Consiglio di Stato, e non anche dei Tribunali amministrativi regionali).

Questa ipotesi peraltro è espressamente presa in considerazione nella Plenaria n. 10/2025 con un'affermazione ("*La nullità della sentenza può ravvisarsi, inoltre, quando la statuizione di improcedibilità non tenga conto, nel senso che neppure ne manifesti la conoscenza, tanto da risultarne inconsapevole, di un principio di diritto enunciato dall'Adunanza Plenaria o di un orientamento consolidato del Consiglio di Stato, così basandosi su una motivazione palesemente tautologica e superficiale*") che ben si adatta al caso di specie,

laddove il T.A.R. ha semplicemente, ed erroneamente, motivato l'assorbimento dei motivi affermando la “*portata sostanziale e pienamente soddisfattiva della pretesa azionata*” dai ricorrenti della censura accolta, senza peraltro spiegare le ragioni di tale affermazione e senza soffermarsi su quali sarebbero stati gli effetti conformativi della propria decisione.

20. A livello dottrinario, nel criticare la precedente posizione più restrittiva della Plenaria (sentt. 30 luglio 2018, nn. 10 e 11, 5 settembre 2018, n. 14, e 28 settembre 2018, n. 15), si è evidenziato che sul versante processualcivilistico è pressoché unanime l'opinione che l'omissione di pronuncia sulla domanda o su una porzione di essa comporti la nullità della sentenza (definita “extraformale”, in quanto derivante da una violazione non riferibile agli elementi costitutivi dell'atto); aggiungendosi poi che, con specifico riguardo al processo amministrativo, risulta scarsamente rilevante la distinzione tra “*domande*” e “*motivi*” in quanto, anche a voler ritenere che la domanda di annullamento sia sempre unica anche quando si fonda su una pluralità di motivi (opzione preferibile), il vizio di omessa pronuncia – e la conseguente nullità – sussiste sempre quante volte la decisione finale non assicuri al ricorrente vittorioso il “bene della vita” che egli aveva di mira, dovendo dunque i singoli motivi riguardarsi dal punto di vista dell'effetto conformativo che il loro eventuale accoglimento può determinare.

Quest'ultima precisazione è di notevole importanza in quanto consente di circoscrivere il perimetro della possibile rimessione *ex* articolo 105 cod. proc. amm., che altrimenti rischierebbe di ampliarsi a dismisura: non qualsiasi omessa pronuncia è suscettibile di determinare la rimessione al primo giudice, ma solo quella che, riguardata dal punto di vista dell'effetto conformativo della decisione, finisce per tradursi nella mancata attribuzione al ricorrente – pur vittorioso – del “bene della vita” a cui mirava, ovvero di un bene della vita diverso o più limitato, con *vulnus* dell'effettività della tutela.

21. Tanto premesso, e rilevato che il Collegio come detto ne ha dato avviso alle parti *ex* articolo 73, comma 3, cod. proc. amm., segnalando il possibile errore commesso dal T.A.R. nell'ordine di esame delle censure, si pongono a questo punto

due questioni.

La prima attiene alla possibilità di “estendere” al caso qui esaminato i principi affermati dalle due Plenarie del 2024 e del 2025, senza necessità di investire nuovamente la stessa Plenaria della questione.

La seconda concerne invece la possibilità di rilevare d’ufficio, in assenza di motivi d’appello, la “nullità” causata dall’erroneo assorbimento dei motivi.

22. Con riguardo al primo profilo, un’attenta lettura della Plenaria n. 16 del 2024 consente di rilevare:

a) che in essa la decisione è stata deliberatamente circoscritta all’ipotesi di erronea declaratoria di inammissibilità del ricorso per carenza di una delle condizioni dell’azione, *“per effetto del quale è mancato l’esame della totalità dei motivi di ricorso”*, ricollegando a tale conseguenza la nullità della sentenza;

b) che, in premessa, il Supremo Collegio ha espressamente ritenuto *“di dover confermare, nella sostanza, la soluzione seguita dalla Plenaria nel 2018, sia pure sulla base di un percorso argomentativo parzialmente diverso e con una integrazione, quanto alla individuazione delle ipotesi di ‘nullità della sentenza’”*.

La successiva sentenza n. 10 del 2025 nulla ha aggiunto, limitandosi a estendere le conclusioni raggiunte da quella precedente all’ipotesi di erronea declaratoria di improcedibilità del ricorso, senza modificare in alcun modo né le premesse né l’impostazione della sentenza n. 16 del 2024.

23. Orbene, con riguardo al primo dei profili in esame, va immediatamente rilevato che il nuovo *“percorso argomentativo”* seguito dalla Plenaria risulta ampiamente debitore delle conclusioni raggiunte dalla dottrina in ordine alle differenze sostanziali tra processo civile e processo amministrativo, e in particolare tra l’articolo 354 cod. proc. civ., che ricollega la rimessione della causa al primo giudice alla sola nullità della sentenza determinata da mancanza di sottoscrizione

(articolo 161, comma 2, cod. proc. cov.), e l'articolo 105 cod. proc. amm., che invece parla soltanto di “*nullità*”, in modo da ricomprendere tutte le ipotesi di nullità sia “formali” che “extraformali”.

Tuttavia, da queste premesse non vengono tratte tutte le conseguenze necessarie, nel senso della necessità di disporre il rinvio al primo giudice in tutti i casi di nullità, ivi compresa quella determinata da omessa pronuncia sulla domanda o su parte di essa (nel senso sopra chiarito ai punti 18 e 19).

Ciò avviene perché la Plenaria ha preliminarmente delimitato il campo del proprio intervento alla sola ipotesi di declaratoria di inammissibilità del ricorso, oggetto del quesito sottoposto, con la motivazione della non rilevanza della questione in via generale: e, tuttavia, l'espresso richiamo alla perdurante validità delle conclusioni raggiunte nel 2018 rende difficile estendere *sic et simpliciter* il nuovo indirizzo in via generale a tutte le ipotesi di omessa pronuncia (le quali, come noto, erano state espressamente escluse dall'ambito di operatività dell'articolo 105 cod. proc. amm. dalla Plenaria n. 10 del 2018), potendo una tale decisione essere tacciata di inosservanza di quanto – appunto – statuito dalla Plenaria nel 2018, e ancora valido, e quindi di violazione dell'articolo 99 cod. proc. amm..

Per tali ragioni, dovendosi far discendere dal rilevato erroneo assorbimento dei motivi l'annullamento con rinvio al primo giudice per omesso esame dei detti motivi, il Collegio ritiene di dover procedere a una nuova rimessione all'Adunanza plenaria, sottoponendole un quesito specifico relativo all'omessa pronuncia per erroneo assorbimento dei motivi e invitandola a precisare in termini generali la propria posizione (anche sulla base delle solide argomentazioni espresse dalla dottrina processualistica che si è più volte richiamata).

24. Quanto al secondo degli indicati profili, c'è da chiedersi se i vizi che ai sensi dell'articolo 105 cod. proc. amm. determinano la rimessione al primo giudice siano soggetti o meno alla regola della conversione delle nullità in motivi

d'appello (articolo 161 cod. proc. cov.), da ritenere applicabile anche al processo amministrativo giusta il rinvio esterno di cui all'articolo 39 cod. proc. amm..

Se la risposta al quesito fosse affermativa, non sarebbe possibile rilevare d'ufficio la nullità per omessa pronuncia conseguente all'errore commesso dal T.A.R. nell'ordine di esame delle censure e nel conseguente assorbimento dei motivi, giacché nei giudizi in esame nessuna delle parti ha formulato uno specifico motivo di impugnazione inteso a denunciare il predetto vizio di omessa pronuncia, avendo gli originari ricorrenti e odierni appellati, tranne uno, semplicemente riproposto le censure non esaminate dal primo giudice, ai sensi dell'articolo 101, comma 2, cod. proc. amm..

Al riguardo, appare ragionevole che in questi casi l'omissione di pronuncia possa essere fatta valere in appello da una qualsiasi delle parti, indipendentemente da come si ripartisce la soccombenza rispetto al capo o ai capi di sentenza relativi alla porzione di domanda decisa, perché in questi casi l'appello non si atteggierebbe come vera e propria impugnazione, bensì quale strumento tecnico per la riproposizione della domanda (non si impugna quella che è in realtà una “non decisione”).

25. Va anche sottolineato che le richiamate sentenze dell'Adunanza plenaria del 2024 e del 2025 non hanno trattato approfonditamente il tema qui in esame, dal momento che in entrambi i casi mancava un motivo di appello sull'omesso esame del merito del ricorso di primo grado: entrambi gli appellanti, dopo aver censurato con l'appello l'erronea declaratoria rispettivamente di inammissibilità e improcedibilità, avevano semplicemente riproposto *ex* articolo 101, comma 2, cod. proc. amm. le censure non articolate dal primo giudice.

Tuttavia, in questi casi potrebbe ritenersi che la denuncia in appello dell'omesso esame della domanda sia implicita nel fatto che l'appellante si duole di un'erronea decisione della causa in rito.

Ciò premesso, una prima soluzione potrebbe essere quella di ritenere equivalente al motivo d'appello sull'omessa pronuncia, allorché questa sia denunciata dalla parte vittoriosa in primo grado, proprio la riproposizione dei motivi non esaminati ritualmente effettuata ai sensi dell'articolo 101 cod. proc. amm.: quest'ultima norma, al pari dell'articolo 346 cod. proc. civ. per il processo civile, ha la funzione di rendere chiaro il perimetro del giudizio d'appello stabilendo le modalità – e le tempistiche - con cui devono essere riproposte le domande non esaminate dal giudice di primo grado (l'appello per la parte soccombente, una semplice memoria depositata entro il termine di costituzione per la parte vittoriosa), di tal che sarebbe suggestivo affermare che, così come nelle ipotesi decise dalla Plenaria (in cui a dolersi dell'omissione di pronuncia era la parte risultata soccombente in primo grado, e la riproposizione dei motivi non esaminati nell'appello aveva il valore sostanziale di una formale denuncia della nullità *de qua*), eguale valore deve attribuirsi alla riproposizione con semplice memoria delle censure non esaminate da parte del ricorrente risultato vittorioso (il quale, pertanto, in questo caso sarà esonerato dall'onere di proporre appello incidentale).

26. Il problema è però che secondo l'impostazione dell'Adunanza plenaria del 2018 (ancora valida, come si è visto, salvo che per quanto di recente innovativamente precisato) la previsione dell'articolo 101, comma 2, cod. proc. amm. costituirebbe una delle principali prove dell'impossibilità che l'omissione di pronuncia possa determinare la rimessione della causa al primo giudice, essendo un evidente precipitato dell'effetto devolutivo/sostitutivo dell'appello.

Questa affermazione si presta però a critica, potendo osservarsi che la disposizione in esame ha in realtà una portata molto più limitata: quella – appunto – di stabilire le modalità con cui le domande non esaminate devono essere riproposte in grado di appello.

Essa costituisce, inoltre, una limitazione dell'effetto devolutivo, essendo evidente che se non vi fosse la previsione della rinuncia implicita a domande ed eccezioni non esaminate, quale conseguenza della mancata riproposizione, l'effetto

devolutivo opererebbe in modo pieno e il giudice d'appello sarebbe sempre tenuto a esaminare tutto il *thema decidendum* di primo grado.

27. In alternativa, potrebbe ritenersi che l'articolo 105 cod. proc. amm., laddove – introducendo una disciplina eccentrica rispetto a quella del processo civile – qualifica come causa di rimessione al primo giudice qualsiasi nullità della sentenza, e non solo quella di cui al secondo comma dell'articolo 161 cod. proc. civ., intenda derogare *in toto* a quest'ultima norma per il processo amministrativo, sancendo la rilevabilità d'ufficio sempre e in ogni caso delle “*nullità*” della sentenza (oltre che degli altri vizi suscettibili di dar luogo alla regressione del giudizio).

Al riguardo occorre infatti osservare:

a) che, nel processo civile, i casi di rimessione al primo giudice indicati tassativamente dall'articolo 354 cod. proc. civ. corrispondono tutti a ipotesi di nullità insanabili e rilevabili d'ufficio in ogni stato e grado del processo a norma dell'articolo 157 cod. proc. civ. (nullità c.d. assolute), di modo che in questi casi il giudice d'ufficio può non solo disporre dell'effetto legale del vizio, ossia la rimessione della causa al primo grado, che è inderogabilmente previsto dalla norma, ma anche rilevare lo stesso vizio che vi dà causa;

b) che, con riguardo al processo amministrativo, in passato proprio l'Adunanza plenaria è parsa aprire all'idea che i vizi di cui all'articolo 105 cod. proc. amm. operino in deroga alla regola della conversione delle nullità in motivi d'appello, potendo quindi essere rilevati dal giudice d'appello anche d'ufficio.

Il riferimento è alla sentenza n. 15 del 2018, laddove si afferma che una delle ricadute della specificità dell'articolo 105 cod. proc. amm., messo a confronto con l'articolo 161 cod. proc. civ., è proprio quella “*di rendere inapplicabile la regola di conversione delle cause di nullità in motivi d'impugnazione, non solo per l'omessa sottoscrizione della sentenza, ma anche in vari e molteplici*

casi di grave patologia di quest'ultima” (anche se nel prosieguo la Plenaria, in linea con il proprio pregresso indirizzo, è sembrata circoscrivere tale affermazione ai soli casi di motivazione inesistente o apparente).

28. Coerentemente a tali premesse, si potrebbero ipotizzare due soluzioni:

- una “minimalista”, per cui si tratta di stabilire quale è la soglia di “gravità” del vizio in presenza del quale opera la deroga al principio di conversione (e, quindi, il giudice d'appello può rilevare il vizio medesimo d'ufficio), e con riguardo al caso di specie se l'inosservanza della tassonomia dell'esame delle questioni stabilita dalla Plenaria n. 5/2015 superi tale soglia;
- un'altra, consistente al contrario nel ritenere che l'articolo 105 cod. proc. amm. deroghi *in toto* al principio di conversione, avendo come l'articolo 161 cod. proc. civ. il significato di rendere sempre rilevabili d'ufficio tutti i vizi suscettibili di determinare la rimessione della causa al primo giudice.

29. Devono essere pertanto devolute all'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato le seguenti questioni (in ordine di propedeuticità logico-giuridica):

- 29.1. la prima è relativa alla possibilità, nel caso di specie, di configurare una nullità della sentenza di primo grado per l'erroneo assorbimento dei motivi (nei termini e per le ragioni ampiamente indicati);
- 29.2. la seconda è relativa, nei termini fin qui esposti, al principio della conversione delle nullità in motivi di appello (se la riproposizione dei motivi di appello debba intendersi come doglianza di omessa pronuncia, oppure non si applichi il principio della conversione delle nullità in motivi di appello);
- 29.3. la terza è relativa alla ricognizione delle ipotesi di annullamento con rinvio disciplinate dall'art. 105 cod. proc. amm., alla luce della giurisprudenza della Plenaria fin qui intervenuta sul punto, e della coerenza complessiva della stessa sul piano dommatico e sistematico: si è infatti rilevato come la *ratio* dell'art. 105 cod. proc. amm., di cui tener conto al fine

della enucleazione delle fattispecie in presenza delle quali il legislatore ha inteso disciplinare l'annullamento con rinvio al primo giudice, risulta sussistente *a fortiori* nell'ipotesi di errore che determina l'omesso esame dei motivi, rispetto a quella di errore che determina la statuizione di inammissibilità o di irricevibilità del ricorso.

In particolare, deve osservarsi che la sentenza n. 16 del 2024 dell'Adunanza plenaria contiene una formula (*“ritiene questa Adunanza Plenaria di dover confermare, nella sostanza, la soluzione seguita dalla Plenaria nel 2018, sia pure sulla base di un percorso argomentativo parzialmente diverso e con una integrazione, quanto alla individuazione delle ipotesi di ‘nullità della sentenza’”*) con la quale si presta adesione “sostanziale” alla precedente giurisprudenza del 2018, salvo però di fatto discostarsene, in una più avanzata prospettiva di piena garanzia del doppio grado di giudizio.

Sicché si tratta di comprendere se tale richiamo compendi una formula di stile, oppure se esso implica una costante e tuttora vincolante adesione alla soluzione indicata nel 2018.

Nel primo caso si potrebbe infatti procedere ad annullamento con rinvio anche nella fattispecie qui esame, nel secondo caso evidentemente no.

Si tratta quindi di chiarire se l'importante svolta impressa nel 2024 all'interpretazione del citato articolo 105 debba essere coerentemente portata alle sue inevitabili conseguenze sul piano della coerenza sistematica e scientifica, oppure no.

In quest'ottica si sdrammatizza la questione dell'“*errore grave*”, su cui la Plenaria ha costruito il proprio più recente indirizzo: posto che, secondo l'impostazione qui prospettata, l'omessa pronuncia determinerebbe nullità della sentenza indipendentemente dalla “gravità” delle ragioni che la hanno cagionata.

In questa valutazione va ribadito che ad avviso del Collegio l'effettività della tutela, e il doppio grado di giudizio, non possono ritenersi esigenze recessive— come già accennato — rispetto al principio di ragionevole durata del processo: fermo restando, comunque, che una simile dialettica non può costituire un criterio esegetico nella scelta fra le due

alternative prospettate, trattandosi piuttosto della conseguenza di uno dei due possibili significati che si intendano attribuire alla scelta del legislatore (che costituisce dunque un *prius* logico rispetto ad ogni altra considerazione, da sottoporre *ex post* nelle sedi e nelle forme a ciò preposte).

30. Tirando dunque le fila delle superiori argomentazioni, i quesiti che vengono sottoposti all'Adunanza plenaria sono i seguenti:

(i) se e in quali casi l'assorbimento di uno o più motivi di censura operato fuori dei casi in cui questo è consentito sulla base dei principi affermati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015 determini, per effetto dell'omesso esame dei detti motivi, una nullità della sentenza;

(ii) se, in caso di risposta affermativa al precedente quesito, la nullità in questione sia suscettibile di determinare l'annullamento della sentenza con rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'articolo 105 cod. proc. amm.;

(iii) se, in caso di risposta affermativa ai primi due quesiti, la predetta nullità debba essere denunciata dalle parti con apposito motivo di gravame, in applicazione dell'articolo 161, primo comma, cod. proc. civ., ovvero possa essere rilevata d'ufficio dal giudice d'appello.

31. Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese è riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), non definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, riuniti gli stessi:

- dichiara fondati gli appelli dell'Amministrazione e, per l'effetto, rigetta il motivo dei ricorsi di primo grado relativo alla legittimità della motivazione espressa in forma numerica;
- dispone il deferimento all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato dei quesiti indicati in motivazione.

Riserva al definitivo ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese.

Manda alla Segreteria della Sezione per gli adempimenti di competenza, e, in particolare, per la trasmissione del fascicolo di causa e della presente sentenza al Segretario incaricato di assistere all'Adunanza plenaria.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 16 e 30 ottobre 2025, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Ezio Fedullo, Consigliere

Giovanni Tulumello, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere

L'ESTENSORE
Giovanni Tulumello

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO