

Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 9454 del 1° dicembre 2025

Accesso agli atti – Termine breve di impugnazione – Decorre solo se insieme a comunicazione di aggiudicazione è pubblicata offerta dell'aggiudicatario

Pubblicato il 01/12/2025

N. 09454/2025REG.PROV.COLL.

N. 08050/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8050 del 2025, proposto da (...) S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati (...), con domicilio eletto presso lo studio (...);

contro

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
(...) S.r.l. Unipersonale, non costituito in giudizio;

nei confronti

(...) S.p.A., non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima) n. 00748/2025, resa tra le parti, “per l'annullamento del provvedimento

prot. n. 12029 del 19 giugno 2025 (doc.1), nella parte in cui l'(...) ha negato alla ricorrente l'accesso alla relazione tecnica (...) in forma integrale, consentendone l'oscuramento parziale, e nella parte in cui ha omesso l'ostensione degli atti afferenti al sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta aggiudicataria e quindi per l'accertamento del diritto di accesso della ricorrente alla offerta tecnica integrale della controinteressata (...), nonché a tutti gli atti relativi al sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta della medesima controinteressata”

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati (...) e (...), in delega dell'avvocato (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con la sentenza indicata in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, per quanto in questa sede rileva, ha dichiarato irricevibile il ricorso proposto dall'odierna appellante avverso il diniego di accesso opposto dall'(...) e (...) S.r.l. Unipersonale all'istanza finalizzata all'acquisizione della documentazione relativa all'offerta tecnica della controinteressata, relativa alla procedura di evidenza pubblica finalizzata alla concessione dell'attività di riscossione coattiva dei tributi locali del Comune di (...).

2. L'esame della questione di diritto devoluta al Collegio richiede l'illustrazione dei termini fattuali della vicenda.

In data 28 maggio 2025, la stazione appaltante, intervenuta l'aggiudicazione,

ometteva di rendere disponibili, sulla piattaforma telematica, gli atti della procedura, compresa la documentazione versata dall'aggiudicataria. Per tale ragione, in data 30 maggio 2025, la ricorrente formulava un'istanza per l'accesso alla suddetta documentazione, la quale veniva riscontrata dalla stazione appaltante, in data 19 giugno 2025, con un provvedimento che la accoglieva parzialmente, disponendo l'oscuramento dell'offerta nelle parti interessate dall'opposizione dell'aggiudicataria.

Tale provvedimento era gravato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per le Marche. In quella sede, la ricorrente osservava, al fine di corroborare la sussistenza dell'interesse all'esercizio della pretesa ostensiva, che l'indicazione, in seno all'offerta dell'aggiudicataria, di un di aggio nullo, alimentava il consistente dubbio che, nel progetto tecnico dell'aggiudicataria, potessero essere state omesse attività essenziali ovvero potessero essere stati trascurati nell'offerta economica costi di esercizio non considerati nell'offerta economica o, ancora, che le entrate previste come rimborsi, oneri e spese potessero fondarsi su dati di riscossione non attendibili.

3. Il T.A.R. adito, circoscrivendo il perimetro della questione alla decisione di oscuramento dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria, dichiarava irricevibile il ricorso avverso la decisione di oscuramento in quanto notificato oltre i dieci giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, avvenuta in data 28 maggio 2025.

Con riguardo alle possibili interpretazioni dell'art. 36, il Tribunale di prima istanza, mettendo l'accento sulla finalità di ridurre i tempi dell'eventuale contenzioso relativo alla procedura di gara, ha condiviso l'orientamento secondo cui *“il termine breve di dieci giorni si applica sempre, con decorrenza dalla comunicazione dell'aggiudicazione, anche laddove l'ostensione sia parziale o, addirittura, assente, posto che ciò equivale nella sostanza ad una decisione implicita di oscuramento totale”*. Ha, inoltre, aggiunto che: *“qualora, infatti, la s.a. pubblicasse un'offerta completamente oscurata, sarebbe pacifico, giusto il tenore della norma, l'immediato decorso della decade normativamente prevista. Pertanto, nella sostanzialmente*

analoga (sotto il profilo dell'interesse conoscitivo del ricorrente) situazione di mancata pubblicazione dell'offerta, va ritenuto, per coerenza, analogamente operante il medesimo termine decadenziale”.

Il Tribunale ha soggiunto che, diversamente opinando - e, dunque, facendo decorrere il termine di dieci giorni dalla comunicazione delle decisioni assunte dalla stazione appaltante sulle richieste di oscuramento delle offerte - si innescerebbe lo spostamento *ad nutum* in avanti del termine di avvio del rito “super accelerato”, secondo le variabili decisioni dell'amministrazione, autonome, o di reazione, ad altrettante variabili decisioni della parte istante e poi ricorrente. Ne discenderebbe, in tal guisa la frustrazione degli intenti acceleratori del legislatore, con riflessi sulla durata dell'intera procedura di appalto.

In definitiva, il primo Giudice, pur dando atto della varietà degli indirizzi ermeneutici *in subiecta materia*, ha condiviso l'orientamento esegetico secondo cui il termine breve di dieci giorni decorre sempre dal momento della comunicazione dell'aggiudicazione, anche laddove l'ostensione sia parziale o, addirittura, assente, posto che ciò equivale nella sostanza ad una decisione implicita di oscuramento totale. Secondo tale approccio ricostruttivo, quindi, l'*exordium decadentiae* è immediato, per identità di *ratio*, sia nel caso in cui la stazione appaltante pubblichi un'offerta completamente oscurata, sia nel caso in cui non intervenga, *in apicibus*, la pubblicazione dell'offerta.

4. (...) S.p.A. ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado per mezzo di tre motivi di gravame, i quali possono essere riassunti nei termini che seguono.

4.1. Con il primo motivo di appello, l'odierna appellante ha dedotto l'“*erroneità della sentenza in ordine alla tardività della proposizione del gravame di primo grado*”, affermando che il termine di dieci giorni contemplato dall'art 36, comma 4 del d.lgs. n. 36/2023, decorre dal momento della comunicazione dell'aggiudicazione solo se l'Amministrazione preposta si pronuncia, contestualmente, in ordine all'istanza di oscuramento ovvero metta a disposizione i documenti, ancorché oscurati,

chiarendo, in tal modo, in che misura abbia accolto l'istanza di oscuramento. In altri termini, affinché possa decorrere il *dies a quo*, è necessario che sia messa a disposizione l'offerta, ancorché totalmente o parzialmente oscurata, e che siano contestualmente indicate le motivazioni di oscuramento.

In ogni caso, l'omessa pubblicazione degli atti di gara sulla piattaforma informatica costituisce una violazione degli obblighi di pubblicità e non può tradursi in un provvedimento implicito di accoglimento della richiesta di oscuramento totale del concorrente.

4.2. Con il secondo motivo di appello, l'odierna appellante ha dedotto l' "*erroneità della sentenza in ordine alla tardività della proposizione del gravame di primo grado*", in quanto il T.A.R. avrebbe omesso di considerare il fatto che, in data 19 giugno 2025, la Stazione Appaltante aveva adottato un provvedimento espresso, oggetto del presente giudizio, di accoglimento parziale dell'istanza *ad exhibendum*, con oscuramento delle parti della documentazione oggetto di specifica e motivata opposizione. Il sopravvenire di tale esplicito provvedimento ha eliso ogni precedente eventuale statuizione- Di qui il corollario della tempestività del ricorso notificato in data 27 giugno 2025 e contestualmente depositato.

4.3. Con il terzo motivo di appello, l'odierna appellante ha dedotto, in via subordinata, l' "*erroneità della sentenza per omessa applicazione dell'art. 37 c.p.a., stante la violazione del principio di buona fede*", invocando, nell'eventualità, l'applicazione del rimedio dell' "*errore scusabile*" di cui all'art. 37 c.p.a. in quanto lo stesso giudice di prime cure ha riconosciuto la mancanza di interpretazione univoca della norma di cui all'art. 36, del d.lgs. n. 36 del 2023. Si mette in luce, a supporto della richiesta, anche l'equivocità della condotta dell'amministrazione appellata la quale, a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto, avrebbe generato un'oggettiva incertezza in ordine al momento di assunzione della decisione di oscuramento dell'offerta dalla controinteressata aggiudicatrice.

5. I primi due, motivi di appello, suscettibili di valutazione congiunta, sono fondati

e vanno, quindi, accolti per gli ordini di considerazioni che seguono.

5.1. Occorre muovere dal rilievo che l'articolo 36, comma 4, del codice dei contratti pubblici è una norma eccezionale che plasma un rito accelerato relativo all'impugnazione delle decisioni, di cui al comma precedente, sulle richieste di oscuramento delle offerte. Nell'ipotesi tipica normativamente enucleata, la legge, insuscettibile di estensione analogica per via del divieto posto dall'articolo 14 delle preleggi, presuppone che la stazione appaltante, al momento della comunicazione dell'aggiudicazione, abbia provveduto contestualmente altresì alla pubblicazione della documentazione riferibile all'aggiudicataria, dando atto, allo stesso tempo, delle decisioni assunte in merito all'eventuale oscuramento di parti dell'offerta presentata dalla medesima. Solo in tale eventualità, dunque, opera, in base allo *scriptum ius*, il termine di ricorso ridotto di dieci giorni, a decorrere dalla comunicazione digitale del provvedimento di aggiudicazione.

Alla luce di tali coordinate, si deve escludere l'immediata decorrenza del termine decadenziale nel caso in esame, estraneo al modello legale, in cui, al momento della comunicazione dell'aggiudicazione, la stazione appaltante non provveda contestualmente alla pubblicazione della documentazione dell'impresa aggiudicataria e non dia atto delle espresse decisioni assunte in merito all'eventuale oscuramento di parti dell'offerta presentata dalla medesima.

Si deve allora dare continuità all'orientamento, già espresso dalla Sezione, secondo cui non può essere opposto il decorso immediato, a far tempo dalla comunicazione dell'aggiudicazione, del termine breve nell'ipotesi, atipica, in cui tale comunicazione non contenga alcuna determinazione specifica in merito all'oscuramento della documentazione di gara (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 25 giugno 2025, n. 5547; 24 marzo 2025, n. 2384. D'altronde, *“una diversa interpretazione, oltre a collidere con il diritto di difesa, costituzionalmente garantito, finirebbe per contrastare con la ratio legis della nuova disciplina sull'accesso nelle gare pubbliche, che mira ad evitare ricorsi al buio, onerando i concorrenti di un'immediata reazione giudiziaria, di cui probabilmente non vi è*

neppure un'effettiva necessità, laddove, sia pure successivamente alla comunicazione dell'aggiudicazione, a fronte di una mera richiesta, l'Amministrazione provveda all'ostensione della documentazione di gara richiesta" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 24 marzo 2025, n. 2384; conf. , sul punto, Cons. Stato, III, 25 luglio 2025, n. 6620, che esclude la qualificazione della mera inerzia amministrativa, violativa di un puntuale obbligo legale, in termini di statuizione implicita, facendo leva sulla chiarezza del dato testuale in una con l'esigenza, vieppiù pregnante sul piano comunitario, di non vulnerare le prerogative difensive).

Si deve, quindi, concludere nel senso della non immediata decorrenza del *dies a quo* dalla comunicazione digitale dell'aggiudicazione in assenza di una contestuale decisione di oscuramento e della conseguente decorrenza del termine solo a far tempo dalla successiva conoscenza della statuizione limitativa dell'accesso.

4.3. Tanto premesso, in giurisprudenza si è sviluppato un ulteriore dibattito in ordine all'applicabilità del termine di dieci giorni di cui all'articolo 36, comma 4, cit, o del termine generale di trenta giorni in tema di rito dell'accesso, ex art. 116, comma 1, cpa .nell'ipotesi in cui in cui tutti gli elementi della fattispecie costitutivi della stessa non siano venuti contestualmente a esistenza secondo il modello legale, e in particolare, in caso di decisione tardiva di oscuramento, eventualmente sollecitata da un'istanza ostensiva.

Secondo un primo indirizzo, che fa leva sul carattere eccezionale della disciplina scolpita dall'articolo 36 cit., laddove la comunicazione dell'aggiudicazione sia avvenuta in difformità dalla previsione legale, è applicabile il termine di trenta giorni richiesti in materia di rito per l'accesso di cui all'art. 116 c.p.a. (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 18 ottobre 2024, n. 8352). Un orientamento difforme ritiene che decorra sempre il termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento di oscuramento, come sancito dall'art. 36, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023, sia laddove questa avvenga contestualmente all'aggiudicazione, secondo il modello legale, sia laddove avvenga successivamente e, dunque, all'esito dell'istanza di

accesso da parte dell'interessato (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 24 marzo 2025, n. 2384)

Nel caso di specie, non è, tuttavia, necessario sciogliere siffatto nodo interpretativo in quanto l'odierna appellante ha notificato il ricorso in data 27 giugno 2025 e, dunque, appena otto giorni dopo la comunicazione della stazione appaltante, avvenuta in data 19 giugno 2025. Ne consegue la tempestività con riguardo a entrambi i poli dell'alternativa prospettata.

5. Tanto osservato in punto di rito, e venendo al merito, , è opportuno ribadire che, per consolidata giurisprudenza della Sezione, ai fini della limitazione del diritto di accesso agli atti e ai documenti tecnici della controinteressata aggiudicataria, non è sufficiente l'affermazione generica che questi ultimi attengono al proprio *know how*; essendo necessario un bilanciamento volto all'enucleazione di un punto di equilibrio tra esigenze di riservatezza e trasparenza nell'ambito delle procedure di evidenza pubblica. L'ostensione può essere, allora, negata solo laddove, nel quadro di un *ad hoc balancing* (vedi Corte Giust, Ordinanza del 10 giugno 2025, nella causa C-686/2024), che sfugge a gerarchie astratte e a modelli aprioristici, venga in rilievo, quale *interesse cd. limite*, un'informazione specificatamente individuata, suscettibile di sfruttamento economico, in grado di garantire un vantaggio concorrenziale all'operatore nel mercato di riferimento. È altresì indispensabile che gli stessi presenti effettivi e comprovabili caratteri di segretezza oggettiva (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 25 giugno 2025, n. 5547; Cons. Stato, Sez. V, 15 ottobre 2024, n. 8257).

Dell'esistenza di un'informazione qualificata nei termini esposti non si dà atto nel provvedimento impugnato, non assistito da alcuna motivazione specifica. Del pari, tali ragioni non possono essere tratte, *per relationem*, dalla richiesta di oscuramento dell'aggiudicataria, che difetta della dimostrazione dell'esistenza di specifiche e puntali informazioni passibili di sfruttamento economico e produttive di concreti vantaggi concorrenziali per i terzi operatori di mercato.

6.5. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello va accolto e, per

l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, va ordinata a (...) l'ostensione integrale dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria (...), così come richiesta da (...) S.p.a.

Le spese di lite dei due gradi di giudizio possono essere compensate tra le parti in causa per la complessità e la parziale novità delle questioni oggetto di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi in motivazione specificati.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente, Estensore

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO