

Inversione procedimentale e limiti all'ostensione: l'accesso alla documentazione degli operatori non valutati non è dovuto

di Christian Longo

Data di pubblicazione: 8-12-2025

La documentazione amministrativa degli operatori economici collocatisi in posizione successiva alla prima potrà divenire oggetto, in futuro, di valutazione da parte dell'amministrazione in vista di un'eventuale aggiudicazione ed è in quel momento – allo stato *incertus an et incertus quando* – che potrebbe sorgere in capo al ricorrente l'interesse a conoscere l'oggetto dell'attività valutativa svolta dalla stazione appaltante, onde sindacarne la correttezza e legittimità.

Guida alla lettura.

La sentenza della IV Sezione del TAR Lombardia in commento chiarisce in modo puntuale che il **combinato disposto degli artt. 35 e 36 del D.Lgs. 36/2023 non può essere interpretato nel senso di imporre alla stazione appaltante l'ostensione della documentazione amministrativa degli operatori economici classificatisi dal secondo al quinto posto, quando la procedura sia stata gestita secondo il modello dell'inversione procedimentale.**

In tali procedure, infatti, **qualora la *lex specialis* dovesse prevedere** - come nel caso di specie - **la verifica della documentazione amministrativa soltanto nei confronti del primo in graduatoria, solo tale documentazione assume la funzione di presupposto dell'aggiudicazione ai sensi dell'art. 36.** I documenti amministrativi degli altri concorrenti, invece:

- non sono aperti,
- non sono conosciuti,
- non sono oggetto di alcuna valutazione,
- e quindi non hanno inciso in alcun modo sulla proposta di aggiudicazione.

Ne deriva che **non possono considerarsi “atti, dati e documenti presupposti all'aggiudicazione”**, e dunque non rientrano tra quelli ostensibili ai sensi dell'art. 36 del Codice. Né può invocarsi l'accesso difensivo ex art. 35, poiché manca l'interesse diretto, concreto e attuale, non essendo possibile difendersi rispetto a documenti che non

hanno formato oggetto di alcun esercizio del potere amministrativo.

La conclusione del giudice è perfettamente coerente e si cristallizza nella seguente affermazione, che riassume il principio di diritto applicabile: *“La documentazione amministrativa degli operatori economici collocatisi in posizione successiva alla prima potrà divenire oggetto, in futuro, di valutazione da parte dell'amministrazione in vista di un'eventuale aggiudicazione ed è in quel momento – allo stato incertus an et incertus quando – che potrebbe sorgere in capo al ricorrente l'interesse a conoscere l'oggetto dell'attività valutativa svolta dalla stazione appaltante, onde sindacarne la correttezza e legittimità.”*

Questa precisazione finale chiarisce che **l'accesso non può essere anticipato rispetto al momento in cui l'amministrazione eserciterà effettivamente un potere valutativo su tali documenti. Solo allora, e non prima, potrà configurarsi un interesse attuale alla loro ostensione.**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1895 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Servizi Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, in relazione alla procedura CIG B115DF6DEE;

contro

Azienda Socio Sanitaria Territoriale (ASST) della Brianza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Longoni, Mauro Balconi, Alice Da Macalle', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Servizi Ospedalieri S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Imprese partecipante alla gara, rappresentata e difesa dagli avvocati Enza Maria Accarino e Gaetano Di Giacomo, con

domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Steritalia S.p.A., Dussmann Service S.r.l., non costituite in giudizio;

per l'annullamento

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della nota ASST Brianza ex art. 90 comma 1 del D.Lgs. n. 36/2023 del 19.5.2025 di comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione della gara CIG B115DF6DEE in favore del R.T.I. Servizi Ospedalieri, nella parte in cui la stazione appaltante ha anticipato alla deducente che l'ostensione delle offerte dei primi cinque concorrenti avverrà nelle parti non secretate delle società stesse, senza tuttavia decidere sulla richiesta di oscuramento, e nella parte in cui non mette a disposizione la documentazione amministrativa della controinteressata e la restante documentazione di gara;
- della successiva comunicazione e relativa nota ASST Brianza del 19.5.2025, con la quale è stata inviata alla deducente la documentazione (offerta tecnica) del R.T.I. Steritalia in modalità oscurata;
- per quanto occorrer possa, della medesima nota del 19.5.2025 ove ritenuta espressiva della decisione di non consentire l'accesso alla documentazione amministrativa della controinteressata e alla restante documentazione di gara mai messa a disposizione dalla stazione appaltante;
- di ogni altro atto/provvedimento avente ad oggetto la decisione assunta dalla stazione appaltante sulla richiesta di oscuramento di parti delle offerte presentata dal R.T.I. Steritalia;

e per l'accertamento

del diritto del R.T.I. ricorrente ad accedere ex artt. 35-36 del D.Lgs. n. 36/2023 e art. 22 e ss. della Legge n. 241/1990 all'offerta tecnica integrale presentata dal R.T.I. Steritalia senza oscuramenti, nonché al resto della documentazione amministrativa e di gara afferente al R.T.I. Steritalia, mai messa a disposizione dalla stazione appaltante e per la conseguente condanna di ASST della Brianza ad esibire tutta la documentazione richiesta.

B) Per quanto riguarda i motivi aggiuntivi presentati il 4.7.2025:

- della nota dell'ASST Brianza prot. n. 23031 del 6.6.2025, della nota dell'ASST Brianza prot. n. 26351 del 30/6/2025 e della presupposta relazione istruttoria dell'ASST Brianza prot. n. 1304 del 30/6/2025 con le quali è stata riscontrata solo parzialmente l'istanza di accesso procedimentale presentata da Servizi Italia il 26.6.2025, nonché dell'eventuale silenzio diniego formatosi sulla predetta richiesta di accesso; e per l'accertamento del diritto dell'odierna deducente ad accedere ex artt. 35-36 d.lgs. n. 36/2023 e art. 22 e ss. della legge n. 241/1990 all'intero corredo documentale presentato dal R.T.I. Steritalia senza oscuramenti e per la conseguente condanna di ASST Brianza ad esibire tutta la documentazione richiesta.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Servizi Ospedalieri S.p.A. e dell'Azienda Socio Sanitaria Territoriale (ASST) della Brianza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 la dott.ssa Valentina Caccamo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Servizi Italia S.p.A. (di seguito solo “Servizi Italia”) ha partecipato alla procedura ristretta, indetta ai sensi dell’art.72 del D.Lgs. n. 36/2023, per l'affidamento del servizio di gestione delle centrali di sterilizzazione dell’Ospedale di Vimercate e dell’Ospedale Pio XI di Desio per l’intera attività ospedaliera e territoriale dell’Azienda Socio Sanitaria Territoriale (ASST) della Brianza (di seguito anche solo “ASST della Brianza”), della durata complessiva di 108 mesi, da aggiudicarsi con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, collocandosi al terzo posto, con punti 82,30, dietro il R.T.I. costituito tra Servizi Ospedalieri S.p.A. mandataria e Operamed S.r.l. mandante (di seguito solo “R.T.I. Servizi Ospedalieri”) e il R.T.I. costituito tra Steritalia S.p.A. e Dussmann Service S.r.l. quale mandante (di seguito solo “R.T.I. Steritalia”), rispettivamente primo e secondo graduato con punti 99,11 e 94,59.
2. Con il ricorso introttivo, Servizi Italia ha impugnato le comunicazioni dell’ASST della Brianza, in epigrafe specificate, nella parte in cui precisavano che le offerte economiche e tecniche dei primi cinque concorrenti sarebbero state trasmesse solo nelle parti non secretate dagli operatori economici – dunque in modalità oscurata – ed escludevano, altresì, l’accesso alla documentazione amministrativa della controinteressata e alla restante documentazione di gara.
3. Si sono costituite in giudizio per resistere al ricorso Servizi Ospedalieri S.p.A. e l’ASST della Brianza.
4. Con sentenza non definitiva n. 2344/2025 del 18.06.2025, il ricorso introttivo è stato accolto nella parte relativa all’impugnazione della decisione di oscuramento dell’offerta tecnica del R.T.I. Steritalia ex art. 36, comma 4 del D.Lgs. n. 36/2023 e, pertanto, è stato ordinato alla stazione appaltante di procedere all’*“ostensione dell’offerta tecnica del RTI Steritalia nel termine di dieci giorni dalla notificazione o comunicazione se anteriore della presente sentenza; è fatta salva l’eventuale adozione, entro il medesimo termine, di una decisione esplicita e motivata di oscuramento (...)”*.
5. In esecuzione di tale pronuncia, con nota prot. 26351 del 30.06.2025, l’ASST della Brianza

ha trasmesso l'offerta tecnica del R.T.I. Steritalia con i soli parziali oscuramenti effettuati all'esito dell'istruttoria dalla stessa svolta, nelle parti in cui sono stati ritenuti presenti segreti tecnici e/o commerciali meritevoli di tutela e non divulgabili, secondo quanto esplicitato nella relazione prot. 1304 del 30.6.2025.

6. Con ricorso per motivi aggiunti notificato e depositato il 4.07.2025, il raggruppamento ricorrente ha impugnato sia la decisione di parziale oscuramento dell'offerta tecnica adottata dall'amministrazione, sia la mancata ostensione della documentazione amministrativa e degli altri documenti di gara richiesti con l'istanza di accesso agli atti formulata in data 26.05.2025, ovvero i giustificativi relativi alle voci "*di prezzo e di costo*" eventualmente presentati con l'offerta economica, ogni documento prodotto spontaneamente dal concorrente ovvero a seguito di richiesta della stazione appaltante ed eventuali ulteriori atto o documenti prodotti nelle fasi di gara. Contestualmente, ha chiesto l'accertamento del diritto di "*accedere ex artt. 35-36 d.lgs. n. 36/2023 e art. 22 e ss. della legge n. 241/1990 all'intero corredo documentale (...) presentato dal RTI Steritalia nella gara CIG B115DF6DEE senza oscuramenti e per la conseguente condanna di ASST Brianza ad esibire tutta la documentazione in questa Sede richiesta*".

7. Con sentenza non definitiva n. 3006 del 27.09.2025, questo Tribunale ha accolto il ricorso nella parte relativa all'impugnazione della decisione di parziale oscuramento dell'offerta tecnica del R.T.I. Steritalia ex art. 36, comma 4 del D.Lgs. n. 36/2023, rinviando a data successiva l'esame della domanda di accesso ai documenti amministrativi del predetto operatore economico e agli altri atti della procedura, onde consentire la trattazione con il rito di cui all'art. 116 c.p.a. e nel rispetto dei relativi termini processuali.

8. Successivamente, con nota prot. 38383 del 3.10.2025, l'ASST della Brianza ha comunicato l'accesso integrale all'offerta tecnica del R.T.I. Steritalia e ha contestualmente escluso l'ostensione della restante documentazione, ritenendo di aver messo a disposizione del raggruppamento ricorrente tutti gli atti e documenti che sono stati assunti quali presupposti dell'aggiudicazione.

9. Alla camera di consiglio dell'8.10.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. Va preliminarmente perimetrato l'attuale ambito del contendere, alla luce dei contenuti del ricorso introduttivo e per motivi aggiunti e della documentazione messa a disposizione dalla stazione appaltante sulla scorta delle pronunce di questo Tribunale richiamate in narrativa.

10.1 In particolare, nel ricorso introduttivo (Il motivo) il raggruppamento ricorrente ha lamentato che la stazione appaltante non avrebbe consegnato la documentazione amministrativa del R.T.I. Steritalia, né la restante documentazione di gara richiesta con istanza del 26.05.2025, e segnatamente: a) le istanze pervenute da 2 operatori economici (richiamate nel verbale n. 2 del 29.11.2024) di mancata esecuzione del sopralluogo obbligatorio del 30.7. 2024 e documentazione conseguente prodotta dalla stazione appaltante, nonché ogni altro atto istruttorio e dispositivo con il quale è stata decisa la proroga del termine di presentazione delle offerte; b) i verbali di sopralluogo del 30.7.2024 e del 19.9.2024 e la relativa documentazione allegata; c) la documentazione amministrativa integrale del raggruppamento concorrente; d) i

giustificativi relativi alle voci “*di prezzo e di costo*” eventualmente presentati in uno all’offerta economica (di cui ai paragrafi 17 e 22 della Lettera di Invito), ritenendo sussistenti tutti i presupposti di legge per l’ostensione della suddetta documentazione.

10.2 Con il ricorso per motivi aggiunti, il R.T.I. Servizi Italia ha contestato che, rispetto all’istanza di accesso presentata il 26.05.2025, la ASST della Brianza non avrebbe trasmesso – oltre alla già menzionata documentazione amministrativa presentata da entrambe le imprese componenti il R.T.I. Steritalia e ai giustificativi relativi alle voci “*di prezzo e di costo*” eventualmente presentati – anche i seguenti ulteriori atti: a) ogni documento prodotto spontaneamente dal concorrente ovvero a seguito di richiesta della Stazione appaltante, per eventuali omissioni dichiarative; b) eventuali “*atti/documenti/note/richieste e relativi riscontri, ricadenti nelle fasi di gara, non cogniti ma comunque utili a valutare la possibilità di esperire delle azioni a difesa in merito alla gara che ci occupa*”.

11. A fronte di tali articolate richieste documentali, che andranno scrutinate partitamente, ritiene il Collegio che l’istanza del raggruppamento ricorrente risulti solo in parte fondata, nei limiti di cui si dirà appresso.

12. Occorre innanzitutto muovere, per migliore comodità espositiva nella trattazione delle questioni, dalla disamina della domanda di accesso alla documentazione amministrativa presentata dal R.T.I. Steritalia oggetto sia del ricorso introduttivo, sia di quello per motivi aggiunti.

13. Con la nota prot. 38383 del 3.10.2025, la stazione appaltante ha escluso di poter procedere all’ostensione della documentazione amministrativa integrale presentata dal R.T.I. Steritalia in quanto, essendo stata prevista nella Lettera di Invito l’inversione procedimentale, “*la fase di esame della documentazione amministrativa è stata limitata all’operatore primo graduato. In virtù di tale scelta procedimentale, la documentazione amministrativa degli operatori non risultati primi in graduatoria, non è stata oggetto di apertura e, pertanto, risulta tuttora in stato di non valutata*”. Ritiene il Collegio che la posizione espressa dall’amministrazione sia corretta e, pertanto, la richiesta di accesso formulata dal R.T.I. Servizi Italia in relazione a tale profilo non possa trovare accoglimento.

13.1 La procedura di gara di cui si discute si è svolta con l’utilizzazione dell’istituto dell’inversione procedimentale oggi disciplinato all’art. 107, comma 3 del D.Lgs. n. 36/2023, a mente del quale la stazione appaltante può stabilire che “*le offerte siano esaminate prima della verifica dell’idoneità degli offerenti*”. Nello specifico, l’art. 20 della Lettera di Invito ha previsto che, nel valutare la posizione degli operatori economici partecipanti, si sarebbe proceduto “*prima alla valutazione dell’offerta tecnica, poi alla valutazione dell’offerta economica, di tutti i concorrenti, poi alla verifica dell’anomalia e, in parallelo, alla verifica della documentazione amministrativa del concorrente primo in graduatoria*”. Conseguentemente, l’amministrazione procedente si è limitata a verificare esclusivamente la documentazione amministrativa del concorrente che, all’esito dell’apertura dell’offerta tecnica e dell’offerta economica, ha riportato il punteggio complessivo più elevato, candidandosi all’aggiudicazione.

13.2 Le buste telematiche contenenti la documentazione amministrativa presentata dagli altri

concorrenti non sono state aperte, per cui la stazione appaltante non ha avuto conoscenza e non ha esaminato il contenuto delle stesse. In ragione delle scelte procedurali effettuate dall'ASST della Brianza e alle quali la stessa si è autovincolata prevedendo espressamente l'istituto dell'inversione nella Lettera d'Invito, non vi è stata dunque alcuna attività amministrativa, né è stato esercitato alcun potere – neppure per ragioni meramente conoscitive – avente ad oggetto le dichiarazioni rese e la documentazione prodotta dai concorrenti collocatisi in posizione successiva alla prima, che rimangono ad oggi ignote all'amministrazione.

Tale circostanza non è secondaria nelle valutazioni da compiere, trattandosi di stabilire se e in che termini possa configurarsi un diritto all'accesso rispetto a materiale documentale non noto all'amministrazione e non valutato ai fini dell'adozione del provvedimento finale.

14. Ritiene il Collegio che la risposta sia negativa per più ordini di ragioni.

14.1 Come noto, la disciplina normativa in tema di accesso agli atti nelle procedure di affidamento di contratti pubblici è compendiata all'art. 35 del D.Lgs. n. 36/2023, il cui comma 5 disciplina con ampia latitudine l'accesso c.d. "difensivo" – qual è quello di cui si discute nella presente fattispecie, essendo la richiesta ostensiva finalizzata alla tutela del R.T.I. ricorrente nell'ambito di un giudizio impugnatorio avverso gli atti della procedura di gara già pendente dinanzi a questo Tribunale – ammettendolo anche con riferimento ai documenti di regola esclusi, laddove *"indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara"*.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, l'accesso difensivo deve essere sorretto da un interesse ostensivo diretto, concreto e attuale alla cura in giudizio della posizione del richiedente, nonché da un collegamento certo tra atti richiesti e difese anche da apprestare, in quanto l'ostensione del documento passa attraverso un rigoroso vaglio circa il nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta e la situazione finale controversa (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 18.06.2025, n. 5302; Id. Sez. VII, 21.03.2024 n. 2773; Id., Sez. IV, 22.11.2022 n. 10277).

Tale nesso di strumentalità fra accessibilità dei documenti amministrativi ed esigenze di tutela *"si traduce in un onere aggravato sul piano probatorio, nel senso che grava sulla parte interessata l'onere di dimostrare che il documento al quale intende accedere è necessario (o, addirittura, strettamente indispensabile se concerne dati sensibili o giudiziari) per la cura o la difesa dei propri interessi"* (cfr. Adunanza Plenaria n. 19/2020). Ne consegue che *"la necessità (o la stretta indispensabilità) della conoscenza del documento determina il nesso di strumentalità tra il diritto di accesso e la situazione giuridica finale, nel senso che l'ostensione del documento amministrativo deve essere valutata, sulla base di un giudizio prognostico ex ante, come il tramite – in questo senso strumentale – per acquisire gli elementi di prova in ordine ai fatti (principali o secondari) integranti la fattispecie costitutiva della situazione giuridica finale controversa e delle correlative pretese astrattamente azionabili in giudizio. La delibazione è condotta sull'astratta pertinenza della documentazione rispetto all'oggetto della res controversa"* (cfr. Adunanza Plenaria n. 19/2020 cit.).

14.2 Nel caso in esame, tuttavia, non si ravvisa in capo al ricorrente la titolarità di un interesse concreto e attuale all'ostensione della documentazione richiesta, né la sussistenza del necessario nesso di strumentalità tra quest'ultima e la tutela in giudizio di una situazione controversa.

La documentazione amministrativa prodotta dai partecipanti alla gara collocatisi in posizione successiva alla prima risulta, difatti, del tutto priva di rilievo attuale, poiché non conosciuta dalla stazione appaltante e non esaminata ad alcun fine, potendo eventualmente venire in considerazione laddove fosse in futuro oggetto di valutazione nel caso di decadenza dell'aggiudicazione – ad esempio perché annullata giudizialmente o in autotutela – oppure nell'ipotesi di risoluzione del contratto eventualmente stipulato o della sua mancata sottoscrizione tra le parti, e sempre che l'amministrazione si determini a completare la procedura in corso e a scorrere la graduatoria. Ad oggi, pertanto, il raggruppamento ricorrente non potrebbe giovarsi delle informazioni acquisite tramite l'ostensione della documentazione in questione nell'ambito del giudizio pendente avverso l'aggiudicazione, poiché non valutate dalla stazione appaltante e dunque del tutto estranee alla formazione del provvedimento finale e all'intero procedimento di gara, nel quale sono state soltanto acquisite, ma non esaminate.

14.3 L'interesse del R.T.I. Servizi Italia a conoscere i menzionati documenti potrebbe quindi assumere il carattere della concretezza e dell'attualità nel momento in cui l'amministrazione dovesse, in ipotesi, procedere alla loro valutazione, riaprendo la procedura e completando le operazioni di gara con riferimento ai concorrenti collocatisi in posizione successiva alla prima. Solo in questo caso, infatti, si potrebbe configurare l'esercizio di un'attività amministrativa – prima valutativa e poi provvidenziale – e, dunque, la spendita di un potere discrezionale da parte della stazione appaltante, di cui possa essere sindacata la legittimità in sede giudiziaria o che possa assumere rilievo a qualsivoglia altro fine.

14.4 Giova evidenziare, per maggiore chiarezza, che in questo caso non si tratta di compiere un'inammissibile valutazione prognostica in merito alle possibilità di successo correlate a un'eventuale azione giudiziaria che si avvalesse delle informazioni tratte dalla documentazione così acquisita, ma piuttosto di prendere atto che quest'ultima è rimasta sostanzialmente estranea agli sviluppi procedurali da cui è scaturito il provvedimento di aggiudicazione e dunque non può assumere rilievo rispetto alla concreta vicenda *sub iudice*, nella quale le ragioni di tutela del raggruppamento ricorrente possono declinarsi soltanto rispetto a un potere amministrativo già esercitato.

14.5 Peraltro, un concreto interesse conoscitivo – oltre che difettare al momento attuale – potrebbe non configurarsi mai in capo al ricorrente, poiché, per un verso, gli esiti di una eventuale futura valutazione di detti documenti potrebbero condurre all'esclusione del concorrente che lo precede in graduatoria, privando di ragione l'accesso anticipatamente eseguito, oppure, per altro verso, la stazione appaltante potrebbe decidere di non proseguire con la procedura di gara e di bandirne una nuova.

15. Tanto precisato sul piano della valutazione dell'interesse all'accesso, rileva il Collegio che anche la formulazione dell'art. 36 del D.Lgs. n. 36/2023 depone in senso contrario a quello voluto dal raggruppamento ricorrente, prevedendo al comma 1 che siano resi disponibili ai

primi 5 concorrenti in graduatoria l'offerta dell'aggiudicatario, nonché “*i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione*”. Ora, il R.T.I. Servizi Italia ritiene che la documentazione amministrativa, per quanto non conosciuta e non esaminata dalla stazione appaltante, rappresenterebbe “*il presupposto dell'inserimento della concorrente in seconda posizione nella graduatoria finale; di tal ché, nel momento in cui l'odierna deducente si candida ad ambire all'aggiudicazione dalla terza posizione in graduatoria, detta documentazione è certamente necessaria e funzionale al proprio diritto di difesa, tanto più che tali atti rappresentano le condizioni di ammissibilità “amministrativa” del valido collocamento in graduatoria del RTI Steritalia*”.

15.1 Tale ricostruzione non appare tuttavia condivisibile, poiché, in assenza di alcuna valutazione da parte della stazione appaltante, i menzionati documenti non sono entrati effettivamente nella sequela procedimentale conclusasi con l'aggiudicazione della gara e, dunque, non possono esserne considerati “*presupposti*” tanto sul piano sostanziale, quanto su quello formale. Né si può ritenere che gli stessi costituiscano – sotto il profilo della correttezza degli adempimenti e dei requisiti di carattere amministrativo – una condizione necessaria per la presenza dei concorrenti in graduatoria, dipendendo quest'ultima esclusivamente dalla presentazione della domanda di partecipazione alla procedura e dal punteggio attribuito sulla scorta delle offerte, rimanendo la documentazione amministrativa estranea a questa fase procedurale.

15.2 A ben vedere, laddove la stazione appaltante decida di fare ricorso al modulo dell'inversione procedimentale, la posizione che i concorrenti assumono in graduatoria all'esito della prima fase della procedura relativa alla valutazione delle offerte tecniche ed economiche non può dirsi consolidata fino a quanto non intervenga anche la positiva disamina della documentazione amministrativa. Ne consegue che gli operatori economici collocati utilmente nella predetta graduatoria non possono ambire direttamente allo scorrimento della stessa, laddove venisse meno l'aggiudicazione inizialmente disposta, dovendo l'amministrazione riavviare la procedura di gara e completarla con la valutazione dell'ultima parte della documentazione, accertando la sussistenza di tutti i requisiti di ammissione e di partecipazione oppure escludendo l'operatore economico che ne risultasse insanabilmente privo. Solo in questo caso – che è poi quanto avvenuto nella fattispecie esclusivamente con riferimento al concorrente che ha ottenuto il miglior punteggio – la posizione giuridica del concorrente si consolida e dà titolo, ferme le eventuali verifiche sulla congruità dell'offerta e il positivo controllo dei requisiti autodichiarati, all'ottenimento dell'aggiudicazione anche nel caso di scorrimento della graduatoria.

15.3 Posticipare l'accessibilità di detti documenti e correlarla all'esercizio un'attività amministrativa che ad essi si riferisca risulta, dunque, non solo coerente con la dimensione attuale e concreta che l'interesse conoscitivo deve possedere per essere riconosciuto meritevole di tutela, ma anche con la struttura a formazione progressiva della procedura di gara e alla previsione di separate fasi valutative – accentuata ancor di più dal meccanismo dell'inversione procedimentale – che suggerisce di non anticipare, in linea con quanto previsto dall'art. 35, comma 3 del D.Lgs. n. 36/2023, la conoscenza di documenti che non sono stati ancora esaminati dalla stazione appaltante e rispetto ai quale non ha avuto luogo la “*fase procedimentale*” di valutazione necessaria per la piena definizione della posizione dei

concorrenti.

Non è da escludere, dunque, che la documentazione amministrativa degli operatori economici collocatisi in posizione successiva alla prima divenga oggetto, in futuro, di valutazione da parte dell'amministrazione in vista di un'eventuale aggiudicazione ed è in quel momento – allo stato *incertus an et incertus quando* – che potrebbe sorgere in capo al ricorrente l'interesse a conoscere l'oggetto dell'attività valutativa svolta dalla stazione appaltante, onde sindacarne la correttezza e legittimità.

16. In conclusione, alla luce di quanto precede, la domanda del ricorrente di aver accesso alla documentazione amministrativa presentata dal R.T.I. Steritalia deve essere respinta.

17. Parimenti infondata è la richiesta di ricevere copia dei giustificativi relativi alle voci “*di prezzo e di costo*” eventualmente presentati dall’aggiudicataria in uno all’offerta economica (Il motivo del ricorso introduttivo e per motivi aggiunti).

17.1 L’art. 17 della Lettera di Invito stabilisce che “*per favorire lo snellimento dell’iter procedurale si chiede altresì di allegare eventuale documento contenente le giustificazioni a corredo dell’offerta, relative agli elementi di cui all’art. 110 del Codice. I Concorrenti sono invitati ad allegare all’offerta economica una relazione analitica, contenente gli elementi costitutivi dell’offerta medesima, in cui vengano specificate tutte le voci di spesa che hanno concorso a determinare il prezzo offerto. La mancanza di tale documento non costituisce motivo di esclusione dell’offerta*”.

17.2 Nella nota del 3.10.2025, con cui la Stazione Appaltante ha riscontrato definitivamente l’istanza di accesso del raggruppamento ricorrente, è stato precisato che “*i concorrenti in sede di gara non hanno prodotto giustificativi dell’offerta, non essendovi un obbligo in tal senso nella lex specialis*”. Ne consegue che, alla luce di tale dichiarazione, il documento di cui è stata chiesta l’ostensione non risulta presente tra gli atti della procedura, risultando del tutto facoltativa, secondo quanto previsto nella Lettera di Invito, la sua allegazione anticipata unitamente all’offerta economica. Pertanto, nella fattispecie trova applicazione l’insegnamento giurisprudenziale per cui, “*ove l’amministrazione dichiari di non detenere il documento, assumendosi la responsabilità della veridicità della sua affermazione, non sarà possibile l’esercizio dell’accesso. Al cospetto di una dichiarazione espressa dell’amministrazione di inesistenza di un determinato atto, non vi sono margini per ordinare l’accesso, rischiandosi altrimenti una statuizione impossibile da eseguire per mancanza del suo oggetto, che si profilerebbe, dunque, come inutiliter data*” (cfr. per tutte Cons. Stato, Sez. IV, 27.03.2020, n. 2142).

18. Ritiene inoltre il Collegio che neppure possa trovare accoglimento la domanda di accedere a eventuali ulteriori “*atti/documenti/note/richieste e relativi riscontri, ricadenti nelle fasi di gara, non cogniti ma comunque utili a valutare la possibilità di esperire delle azioni a difesa in merito alla gara che ci occupa*” (ricorso per motivi aggiunti). In tale parte l’istanza di accesso risulta generica e con una funzione propriamente esplorativa, come risulta dalla stessa formulazione letterale utilizzata, che demanda alla stazione appaltante il compito di selezionare quei documenti che potrebbero rivelarsi utili alla cura degli interessi del R.T.I. ricorrente.

Peraltro, se è vero che l'istante non è tenuto a indicare nell'istanza di accesso tutti gli estremi identificativi degli atti richiesti, è tuttavia necessario che gli stessi siano comunque sufficientemente determinati o determinabili, così da mettere l'amministrazione nelle condizioni di individuare i documenti senza dover procedere ad alcuna attività istruttoria. Sotto tale profilo, dunque, la richiesta ostensiva va respinta.

19. Deve essere invece accolta l'istanza di accesso del raggruppamento ricorrente nella parte in cui è volta a ottenere l'ostensione dei seguenti documenti: i) *"Istanze pervenute da 2 Operatori economici (richiamate nel verbale n. 2 del 29/11/2024) di mancata esecuzione del sopralluogo obbligatorio del 30/7/2024 e documentazione conseguente prodotta dalla stazione appaltante (nota/provvedimento di accoglimento di dette istanze e convocazione per nuovo sopralluogo del 19/9/2024), nonché ogni altro atto istruttorio e dispositivo con il quale è stata decisa la proroga del termine di presentazione delle offerte"* e i verbali di sopralluogo del 30.7.2024 e del 19.9.2024 con la relativa documentazione allegata (il motivo del ricorso introduttivo); ii) *"ogni documento prodotto spontaneamente dal concorrente ovvero a seguito di richiesta della Stazione appaltante"* nel corso della gara in relazione alla posizione del R.T.I. Steritalia (ricorso per motivi aggiunti).

19.1 Trattasi, nella specie, di documentazione direttamente afferente allo svolgimento della procedura e alle attività valutative su cui si innesta l'aggiudicazione finale, che in parte è precisamente indicata nell'istanza di accesso presentata dal R.T.I. Servizi Italia e può comunque essere agevolmente individuata dalla stazione appaltante. Quest'ultima non ha fornito, peraltro, alcun chiaro riscontro da cui poter desumere l'inesistenza di detti documenti, atteso che, nella nota prot. 38383 del 3.10.2025, gli stessi non sono menzionati, mentre la dichiarazione secondo cui sarebbero stati messi a disposizione tutti gli atti e le informazioni costituenti presupposti dell'aggiudicazione risulta generica e insufficiente ad attestare formalmente la posizione dell'amministrazione. L'ASST della Brianza è dunque tenuta a ostendere tali documenti e, laddove gli stessi non fossero esistenti perché non prodotti nell'ambito della gara (ovvero fossero già stati trasmessi alla parte ricorrente), dovrà rendere sul punto apposita dichiarazione assumendosene la responsabilità.

20. In conclusione, alla luce di quanto precede, il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti sono da respingere nella parte in cui hanno a oggetto la richiesta di accesso alla documentazione amministrativa presentata dal R.T.I. Steritalia, ai giustificativi relativi alle voci *"di prezzo e di costo"* e a ulteriori *"atti/documenti/note/richieste e relativi riscontri, ricadenti nelle fasi di gara"*; sono invece fondati e vanno accolti limitatamente alla parte in cui hanno a oggetto le istanze prodotte da n. 2 operatori economici in relazione all'espletamento del sopralluogo, i documenti relativi alla decisione di prorogare la data di presentazione dell'offerta, e i verbali di sopralluogo, con i relativi allegati, nonché eventuali documenti relativi al raggruppamento aggiudicatario prodotti *"spontaneamente dal concorrente ovvero a seguito di richiesta della Stazione appaltante"*.

21. Sussistono giustificati motivi, in considerazione della particolarità e complessità della fattispecie, per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, in parte li accoglie e in parte li respinge, nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere

Valentina Caccamo, Primo Referendario, Estensore