

Il diritto di accesso ancora al vaglio del Supremo Consesso tra tempestive impugnazioni dell'operatore economico e doveroso bilanciamento della stazione appaltante

di Rosaria Russo

Data di pubblicazione: 15-12-2025

*...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.*

Guida alla lettura

La sentenza è interessante nel confermare e ribadire la rilevanza di due punti focali che interessano le vicende relative all'**impugnazione** della documentazione di gara e alla loro **ostensione**, soprattutto da un punto di vista applicativo sia per l'operatore economico sia per la stazione appaltante.

Nel primo caso il Supremo Consesso, richiamando l'orientamento giurisprudenziale consolidato, chiarisce che il **termine di decadenza** per la **proposizione di un eventuale ricorso avverso gli atti di gara** non può che decorrere dall'esatto momento in cui l'operatore economico abbia **effettiva contezza** del contenuto delle offerte e dei documenti di gara da cui evincere i vizi deducibili, in quanto, diversamente opinando, si favorirebbe la proposizione di ricorsi al buio ad opera dei partecipanti alla gara non risultati aggiudicatari.

Nel secondo caso, richiamando l'art. **35, comma 5**, del d.lgs. n. 36/2023, ove è consentito l'**accesso** amministrativo al concorrente qualora indispensabile ai fini della **difesa in giudizio** dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara, il Collegio rileva che **spetta alla stazione appaltante bilanciare il diritto di difesa del concorrente non aggiudicatario**, sul quale incombe l'onere di dimostrare l'indispensabilità della documentazione di gara di cui chiede l'ostensione ai fini della difesa in giudizio, **con la tutela dei segreti tecnici o commerciali racchiusi nella predetta documentazione**.

In altri termini, la stazione appaltante è tenuta a valutare concretamente la sussistenza dei segreti tecnici o commerciali e delle esigenze della difesa in giudizio in capo a chi ha formulato la richiesta di accedere a documenti contenenti le informazioni predette.

Se la valutazione è favorevole, la predetta stazione appaltante sarà chiamata ad operare un bilanciamento fra le contrapposte esigenze, dovendo giudicare l'effettiva sussistenza

del nesso di strumentalità o del collegamento necessario fra la documentazione richiesta e le difese in giudizio.

Nel caso di specie, era proprio mancata da parte della stazione appaltante l'effettiva azione di concreto, equilibrato e motivato bilanciamento tra esigenze difensive e tutela della riservatezza aziendale che la stessa **Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sez. IX, ordinanza 10 giugno 2025, C-686/24)** ha ritenuto necessaria, evitando qualsiasi automatismo nell'accesso difensivo alle offerte tecniche contenenti informazioni riservate.

Pertanto, deve essere sempre consentito alla stazione appaltante di procedere ad un concreto bilanciamento tra il diritto di accesso, anche quando è esercitato a fini difensivi, e le esigenze relative alla tutela dei segreti tecnici o commerciali, escludendo che il diritto di accesso possa automaticamente prevalere in quanto strumentale alla difesa in giudizio e, a sua volta, che le esigenze di tutela del *know how* possano automaticamente limitare l'accesso.

Infatti, rileva il Collegio che, **per consolidata giurisprudenza della Sezione** (da ultimo Cons. Stato, V, n. 9454/2025), **ai fini della limitazione del diritto di accesso agli atti e ai documenti tecnici della controparte aggiudicataria, è 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 potrà, allora, essere negata solo laddove, nel quadro di un *ad hoc balancing* (si veda, ancora, la citata ordinanza 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.

Tali dati, dunque, rientrerebbero nel **segreto tecnico o commerciale**, il cui valore economico riguarda il **patrimonio cognitivo e organizzativo dell'impresa, la cui perdita ne comprometterebbe la sopravvivenza** (si veda l'art. 98 del D.Lgs. n. 30/2005 – Codice della proprietà industriale).

L'assenza nella determinazione amministrativa impugnata della motivazione appropriata e completa, nei termini sopra descritti, ha portato il Collegio all'accoglimento dell'appello.

Pubblicato il 04/12/2025

N. 09573/2025REG.PROV.COLL.

N. 08304/2025 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 8304 del 2025, proposto da AlSCO Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Martinez, Davide Moscuza, con domicilio eletto presso lo studio Filippo Martinez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

contro

Ama S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Scicolone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Grassi Spa, So.Ge.Si. Spa, non costituiti in giudizio;
Adapta - Processi Industriali per L'Igiene e La Sterilizzazione Spa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 18546/2025, resa tra le parti, per l'annullamento e/o la riforma

della

sentenza n. 18546 depositata in data 24 ottobre 2025, emessa dalla Seconda Sezione del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, con la quale è stato respinto il ricorso incardinato con n.r.g. 11455/2025, proposto dalla scrivente

“per l'annullamento

della comunicazione di aggiudicazione a favore del RTI Adapta/Grassi del 29 settembre 2025, prot. AMA n. 152268.U, esclusivamente nella parte in cui AMA S.p.A. ha accolto le richieste di oscuramento presentate in sede di offerta dagli operatori economici RTI Adapta/Grassi e Sogesi (doc.1)

e quindi per l'accertamento

del diritto di accesso della ricorrente

i) all'offerta tecnica integrale, alla documentazione amministrativa e al DGUE leggibile, all'offerta economica integrale, a tutti gli atti e documenti relativi al sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicatario RTI Adapta/Grassi;

ii) all'offerta tecnica integrale, alla documentazione amministrativa e all'offerta economica integrale della terza classificata Sogesi;

iii) nonché, al provvedimento di aggiudicazione n. 33/2025 con cui AMA ha aggiudicato all'operatore economico RTI Adapta/Grassi il Lotto 1 della «Procedura aperta, suddivisa in due lotti, per l'affidamento del servizio di noleggio, lavaggio, manutenzione, fornitura e logistica di vestiario e DPI per il personale di Ama e dei cimiteri capitolini, per un periodo di 48 mesi (CIG Lotto 1 B4F3D3B87D)».

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ama S.p.A. e di Adapta - Processi Industriali per L'Igiene e La Sterilizzazione Spa;

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 Martinez, Sticchi Damiani e Iannacci, in delega dell'avvocato Scicolone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – AlSCO Italia s.r.l. ha proposto appello contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio meglio indicata in epigrafe, con la quale è stato respinto il ricorso finalizzato all'annullamento della comunicazione dell'Azienda Municipale Ambiente s.p.a. (di seguito "AMA s.p.a.") di aggiudicazione a favore del r.t.i tra Adapta s.p.a. e Grassi s.p.a. del 29 settembre 2025, prot. n. 152268.U,- nella parte in cui la stazione appaltante ha accolto le richieste di oscuramento presentate in sede di offerta dagli operatori economici r.t.i. tra Adapta s.p.a. e Grassi s.p.a. e So.Ge.Si s.p.a.- e, di conseguenza, all'accertamento del diritto di accesso agli atti di gara relativi al lotto 1 della procedura *“per l'affidamento del servizio di noleggio, lavaggio, manutenzione, fornitura e logistica di vestiario e DPI per il personale di Ama e dei cimiteri capitolini, per un periodo di 48 mesi” (CIG B4F3D3B87D)*”.

2. - Il T.A.R. per il Lazio, da un lato, ha dichiarato parzialmente improcedibile, per

sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso originario, avuto riguardo al provvedimento di aggiudicazione n. 33/2025, la cui ostensione è stata garantita mediante il deposito nel giudizio di primo grado ad opera di AMA s.p.a. e, dall'altro lato, ha rigettato il ricorso in quanto infondato.

2.1. - Il Collegio di prime cure, infatti, ha ritenuto che AMA s.p.a., nell'accogliere le richieste di oscuramento avanzate dagli operatori economici in sede di partecipazione alla gara, abbia assicurato il giusto bilanciamento tra le esigenze di riservatezza e di trasparenza dell'azione amministrativa, considerato che: a) le controinteressate avevano dato evidenza *“dell'effettiva sussistenza di un segreto tecnico o commerciale, con puntuale indicazione delle singole parti dell'offerta tecnica da oscurare nonché delle ragioni sottese a ognuna di esse”*; b) la stazione appaltante, *“con autonoma valutazione non manifestamente irragionevole o erronea”*, aveva correttamente ritenuto che le informazioni oscurate rientrassero nella nozione di *“segreti tecnici e commerciali”*, ai sensi dell'art. 35, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 36/2023.

2.2. - Il T.A.R. ha altresì escluso che AlSCO Italia s.r.l. abbia dato adeguata evidenza *“dell'esistenza di un suo reale interesse all'ostensione”*, di talché la domanda di accesso alle informazioni fornite in sede di gara, pur non potendosi qualificare come istanza a carattere meramente esplorativo, comunque non era idonea a provare che la ricorrente avesse *“una concreta necessità di utilizzo in giudizio di quei specifici dati ed elementi contenuti nelle offerte tecniche delle controinteressate di cui si lamenta l'oscuramento”*.

3. - AlSCO Italia s.r.l. ha, dunque, proposto appello per la riforma della pronuncia di primo grado, chiedendo il conseguente accertamento del diritto all'accesso alla documentazione richiesta.

3.1. - L'appellante ha lamentato innanzitutto l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha affermato che la stessa non avrebbe dedotto una concreta necessità di utilizzo a fini difensivi della documentazione richiesta, in spregio al cosiddetto principio della *“stretta indispensabilità”*, essendosi limitata a richiamare lo scarto ridotto tra il suo punteggio e quello dell'odierna controinteressata.

A dire dell'appellante, infatti, già nel ricorso di primo grado AlSCO Italia s.r.l. avrebbe ampiamente dato conto del fatto che, in mancanza di ostensione dei documenti richiesti – ossia delle offerte tecniche, delle offerte economiche, della documentazione amministrativa, dei DGUE leggibili e dei documenti relativi al sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria nonché del provvedimento di aggiudicazione in favore di Adapta s.p.a. – in nessun modo sarebbe stato possibile per la seconda classificata comprendere le ragioni sottese alle assegnazioni dei punteggi relativi a ogni singolo criterio.

3.2. - AlSCO Italia s.r.l. ha censurato, altresì, la decisione del T.A.R. nella parte in cui ha ritenuto sfornito di adeguata prova l'assunto della strumentalità difensiva del diritto all'accesso relativo alla documentazione di gara riguardante la terza classificata.

Nel dettaglio, l'appellante ribadisce che la società SO.GE.SI. s.p.a. si è collocata a soli 1,2 punti di distanza da AlSCO Italia s.r.l. sicché - alla luce di quanto previsto dall'art. 36, comma 2,

d.lgs. n. 36/2023 e attese le finalità acceleratorie sottese alla nuova disciplina normativa – l'accesso ai documenti afferenti agli operatori classificatisi nei primi cinque posti in graduatoria dovrebbe essere garantito non solo nel caso in cui sussista un interesse attuale, ma anche laddove l'interesse sia solo potenziale, in modo da assicurare all'istante di poter velocemente predisporre un'efficace difesa in caso di instaurazione di contenziosi ad opera dei concorrenti successivi.

3.3. - Ancora, il T.A.R. avrebbe errato nel ritenere che la stazione appaltante abbia assicurato un bilanciamento tra le generali esigenze di trasparenza e la salvaguardia dei segreti tecnici e commerciali contenuti nelle offerte interessate dall'oscuramento.

Alsco Italia s.r.l. si duole in particolare, dell'assenza di una “*motivata e comprovata*” dichiarazione dei concorrenti interessati a sottrarre all'accesso le informazioni fornite in sede di presentazione dell'offerta, in contrasto con l'art. 35, comma 4, d.lgs. n. 36/2023. Sul punto, l'appellante ha ricordato che la norma citata richiede l'effettiva prova dell'esistenza di segreti tecnici e commerciali, senza che possa dirsi sufficiente l'invocazione astratta e apodittica di una generica esigenza di tutela del *know-how* aziendale. Nel caso di specie, a dire di Alsco Italia s.r.l., il r.t.i. Adapta e SO.GE.SI. s.p.a. non avrebbero affatto individuato informazioni specifiche, in grado di generare un vantaggio concorrenziale, aventi un carattere di segretezza oggettiva.

3.4. - La pronuncia di prime cure, infine, sarebbe erronea nella parte in cui ha omesso di riconoscere il diritto all'accesso dell'appellante con riferimento, per un verso, a tutte le certificazioni attestanti il rispetto di determinati standard di qualità di cui alle normative UNI/ISO e/o alle normative europee e, per altro verso, alla documentazione amministrativa del r.t.i. aggiudicatario, non potendo in tal modo Alsco Italia s.r.l. verificare neppure il possesso dei requisiti morali e generali di partecipazione o quelli di capacità speciale.

3.5. - AMA s.p.a. si è costituita in giudizio in data 7 novembre 2025 e ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse in capo ad Alsco Italia s.r.l.

In sostanza, l'appellata ha affermato che l'odierna appellante non avrebbe più alcun interesse alla prosecuzione della controversia, atteso che, non avendo impugnato il provvedimento di aggiudicazione adottato in favore del r.t.i. Adapta, non potrebbe comunque ottenere alcuna utilità dall'eventuale accoglimento del presente ricorso. A dire dell'amministrazione, dunque, Alsco Italia s.r.l. sarebbe definitivamente decaduta dalla possibilità di censurare nel merito il provvedimento di aggiudicazione. Da ciò discenderebbe che una pronuncia resa nel presente giudizio, finanche ove fosse favorevole per Alsco Italia s.r.l., risulterebbe *inutiliter data*. La società appellata ha poi eccepito l'infondatezza dell'appello.

3.6. - Si è altresì costituita in giudizio Adapta s.p.a. e ha eccepito l'infondatezza del ricorso in appello proposto.

3.7. - Alla camera di consiglio del 20 novembre 2025, alla presenza dei difensori in epigrafe specificati, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. - Il ricorso è fondato e merita accoglimento.

4.1. - Non coglie nel segno l'eccezione di inammissibilità prospettata da AMA s.p.a., dato che il termine di decadenza per la proposizione di un eventuale ricorso avverso gli atti di gara non può non decorrere dall'esatto momento in cui l'operatore economico abbia effettiva contezza del contenuto delle offerte e dei documenti di gara da cui evincere i vizi deducibili. Diversamente opinando, infatti, si favorirebbe la proposizione di ricorsi al buio ad opera dei partecipanti alla gara non risultati aggiudicatari, con conseguente incremento del contenzioso, in spregio alle esigenze di speditezza dei giudizi in materia di procedure di affidamento di contratti pubblici (in questi termini, sulla scorta della valorizzazione del principio di effettività della tutela, Cons Stato, III, n. 7898/2025 e V, n. 8352/2024).

4.2. - Nel merito, occorre premettere che, ai sensi dell'art. 35, comma 5, d.lgs. n. 36/2023, è consentito l'accesso amministrativo al concorrente ove esso appaia indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara.

Ne discende che il diritto di difesa del concorrente non aggiudicatario funge da valore da comparare con la tutela dei segreti tecnici e commerciali, non potendo il medesimo subire compressioni in maniera indiscriminata a fronte delle esigenze di riservatezza e segretezza prospettate dai concorrenti che abbiano avanzato un'istanza di oscuramento di parti delle offerte.

4.3. Ebbene, ritiene il Collegio che l'appellante abbia adeguatamente provato l'indispensabilità della documentazione richiesta ai fini della possibile difesa in giudizio.

Infatti, se è vero che l'onere di provare l'indispensabilità della documentazione grava sul richiedente, è parimenti indubitabile che *"il testo dell'art. 35, commi 4 e 5 conferma che la portata dell'onere probatorio in discorso dipende dal caso concreto"* (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 25 giugno 2025, n. 5547).

In quest'ottica, AlSCO Italia s.r.l. ha specificamente indicato nel ricorso in appello le parti di offerta tecnica e offerta economica ampiamente oscurate (cfr. ricorso in appello, pp. 12.17, in atti), a fronte della esigua differenza di punteggio – pari a 1,54 punti – tra l'aggiudicataria e la stessa seconda classificata, odierna appellante. Dalla documentazione versata in atti, invero, appare inverosimile che un operatore economico possa validamente controllare, senza la relativa documentazione tecnica., in che modo sono stati applicati i criteri di valutazione di cui all'art. 19 del disciplinare di gara. Basti qui notare che la relazione tecnica dell'aggiudicataria risulta significativamente oscurata, risultando così impossibile prendere visione di intere pagine di relazione,

In forza di quanto precede, l'onere della prova in ordine alla strumentalità e all'indispensabilità della documentazione di cui AlSCO Italia s.r.l. ha chiesto l'accesso si ritiene debitamente assolto, avuto anche riguardo al numero considerevole di documenti oscurati – tra cui anche la documentazione amministrativa – e alle considerevoli parti segretate con riferimento a ogni documento.

4.4. - Tanto premesso, risulta, invece, mancata nella specie, da parte della stazione appaltante, quella effettiva azione di concreto, equilibrato e motivato bilanciamento tra esigenze difensive e tutela della riservatezza aziendale che la stessa Corte di Giustizia dell'Unione europea (da ultimo, proprio con riferimento alla legislazione italiana sui contratti pubblici, sezione IX, ordinanza 10 giugno 2025, C-686/24, *Nidec Asi s.p.a., Ceisis s.p.a. Sistemi Impiantistici Integrati*), ha a più riprese ritenuto necessaria, escludendo qualsivoglia automatismo aprioristico e ogni prevalenza astratta. .

4.5. 'È opportuno ribadire che, per consolidata giurisprudenza della Sezione (da ultimo Cons. Stato, V, n- 9454/2025), 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, ancora, la ciatta Corte Giust, Ordinanza 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 i dati in esame presentino 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; n.9454/2025).

4.6. Dell'esistenza di un'informazione qualificata nei termini esposti e delle ragioni della prevalenza della tutela di tale privativa sulle esigenze difensive e sul canone della trasparenza non si dà atto in modo adeguato nel provvedimento impugnato, non assistito da alcuna motivazione appropriata e completa, neanche per *relationem*,

5.. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado, va annullata la determinazione amministrativa nella parte investita dall'impugnativa di prime cure.

5.1. - Dalla riforma della pronuncia appellata discende un effetto conformativo diversamente modulato a seconda della documentazione che viene in rilievo.

E invero, dall'annullamento discende, quale diretto effetto conformativo, l'ostensione della documentazione non interessata da effettivi profili di riservatezza, ossia le certificazioni di qualità, la documentazione amministrativa dell'aggiudicataria e della terza classificata, i DGUE nonché la documentazione *standard*, che non richiede, ai fini dell'ostensione, alcuna valutazione tecnica da parte dell'amministrazione.

Con riferimento, invece, all'ostensione della documentazione tecnica interessata da aspetti di riservatezza, che richiede un vaglio ulteriore e più approfondito ad opera della stazione appaltante, venendo in rilievo valutazioni rimesse alla discrezionalità comparativa della pubblica amministrazione, l'AMA dovrà riesercitare il potere nel rispetto delle coordinate esposte.

Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione delle spese dei due gradi di giudizio alla luce della complessità delle questioni giuridiche affrontate.

P.Q.M.

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

Spese dei due gradi compensate.

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

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