

Accesso difensivo nelle gare: dalla soglia tecnica al nesso di necessità, il TAR Lazio traccia il confine dell'ostensione

di Vittorio Ferrari

Data di pubblicazione: 19-10-2026

L'esclusione conseguente al mancato superamento di una soglia qualitativa interna alla valutazione dell'offerta tecnica non priva l'operatore economico dell'interesse all'accesso: la sua posizione resta equiparabile a quella del concorrente ammesso, la cui offerta sia stata esaminata ma ritenuta inadeguata, atteso che la soglia di sbarramento attiene non alla fase di ammissione del concorrente alla procedura, ma a quella di valutazione dell'offerta tecnica e deve considerarsi assimilabile alle previsioni che ne individuino il contenuto minimo essenziale.

L'accesso difensivo, nondimeno, richiede la dimostrazione di un collegamento concreto tra ciascun documento richiesto e la specifica esigenza di tutela, sicché l'ostensione non può assumere carattere esplorativo né estendersi indistintamente alle offerte di tutti i partecipanti. Una volta accertata la serietà di tale collegamento, al giudice dell'accesso è preclusa ogni prognosi sulla decisività del documento o sulla fondatezza della futura iniziativa giudiziale.

Guida alla lettura

1. Inquadramento generale

Con la **sentenza n. 13242 del 20 luglio 2026**, il **TAR Lazio** ha affrontato il **rapporto tra posizione procedimentale del concorrente escluso e accesso difensivo alla documentazione di gara**.

Il ricorso ha investito il **silenzio-rigetto** formatosi sull'istanza con cui un operatore, escluso per mancato superamento del punteggio minimo dell'offerta tecnica, aveva chiesto l'ostensione delle offerte presentate dalle imprese ammesse.

Il Collegio, muovendo dalla **natura della soglia di sbarramento**, la quale **«attiene non alla fase di ammissione del concorrente alla procedura, ma a quella di valutazione dell'offerta tecnica»**, ha concluso sostenendo che l'esclusione qualitativa non determina la radicale estraneità dell'impresa alla competizione e non consente, di per sé, di negarne l'interesse alla conoscenza delle offerte concorrenti.

La **persistenza dell'interesse non comporta, però, un diritto indiscriminato all'ostensione**. Per il TAR, l'accesso **«difensivo»** impone di provare non un generico interesse alla tutela giurisdizionale, bensì la **concreta necessità del documento**. Da qui l'accoglimento limitato all'offerta tecnica dell'aggiudicataria, rispetto alla quale era stato dedotto uno specifico profilo da coltivare in appello, e l'esclusione di un controllo generalizzato

sulle altre offerte.

2. Dall'esclusione qualitativa al silenzio sull'accesso: la sequenza della controversia

La vicenda origina dalla procedura competitiva indetta dalla *Fondazione Musica per Roma* per l'affidamento degli spazi e delle aree destinati ai servizi di caffetteria e *catering* presso l'*Auditorium Parco della Musica Ennio Morricone*.

Bar Banqueting S.r.l., non avendo conseguito il punteggio minimo prescritto per l'offerta tecnica, impugnava sia il provvedimento di esclusione sia il diniego parziale opposto alla prima istanza di accesso.

Con ordinanza n. 2464 del 24 aprile 2026, il TAR respingeva la domanda avverso il diniego sul rilievo che, al momento della proposizione dell'istanza, non era stato ancora adottato il provvedimento di aggiudicazione. Intervenuta l'aggiudicazione in favore di *Palombini Ricevimenti S.r.l.*, la ricorrente proponeva motivi aggiunti e reiterava la richiesta di accesso; a fronte della nuova istanza del 6 marzo 2026, la Fondazione rimaneva silente.

Avverso il silenzio-rigetto così formatosi, *Bar Banqueting* proponeva ricorso ai sensi degli artt. 22 e ss. L. 241/1990, allegando un interesse diretto, concreto e attuale alla conoscenza delle offerte degli altri concorrenti. La pretesa ostensiva era dichiaratamente strumentale alla tutela della posizione azionata nel giudizio concernente l'esclusione e gli esiti della procedura.

La Fondazione, costituitasi in giudizio, eccepiva l'inammissibilità per carenza di interesse, richiamando l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui l'impresa esclusa non vanta un interesse immediato e diretto alla conoscenza delle offerte altrui. Deduceva, inoltre, che la sentenza n. 11010 del 15 giugno 2026 aveva respinto la domanda principale di annullamento dell'esclusione, pur accogliendo quella subordinata di caducazione integrale della procedura, e qualificava la richiesta delle offerte tecniche, dopo l'accesso ai verbali, come indebitamente esplorativa.

3. Esclusa, ma non estranea alla gara: la soglia tecnica non recide l'interesse ostensivo

La decisione articola il vaglio in **due momenti logicamente distinti**. In primo luogo, occorre verificare se il mancato superamento della soglia minima dell'offerta tecnica determini una definitiva perdita di interesse alla documentazione della procedura. In secondo luogo, una volta riconosciuta la legittimazione ostensiva, deve accertarsi se l'istanza soddisfi il più rigoroso requisito di necessità proprio dell'accesso difensivo.

Richiamando la sopracitata sentenza n. 11010/2026, il **Collegio qualifica la soglia di sbarramento come interna alla valutazione tecnica**: essa «*attiene non alla fase di ammissione del concorrente alla procedura, ma a quella di valutazione dell'offerta tecnica e deve considerarsi assimilabile alle previsioni che ne individuino il contenuto minimo essenziale*». **Non viene dunque in rilievo un difetto originario dei requisiti di partecipazione, ma un giudizio negativo sul livello qualitativo dell'offerta già sottoposta a valutazione.**

In questa prospettiva, *«la posizione di Bar Banqueting, ai fini del radicamento dell'interesse all'integrale rinnovazione della gara, va equiparata a quella del partecipante in possesso dei requisiti richiesti per partecipare alla gara e la cui offerta tecnica, benché oggetto di valutazione, non sia stata ritenuta dalla stazione appaltante adeguata ai fini dell'aggiudicazione del contratto»*. **La ricorrente, pertanto, non è estranea alla procedura e conserva interesse all'ostensione.** L'eccezione di inammissibilità viene, conseguentemente, respinta.

Il riconoscimento dell'interesse ostensivo costituisce, tuttavia, soltanto il **primo livello dell'indagine**. Il TAR rimarca che, *«per costante giurisprudenza, l'accesso "difensivo" nell'ambito di una gara impone all'istante di dimostrare non già un generico interesse alla tutela in giudizio, ma la concreta necessità di utilizzarla»*. È necessario, pertanto, rispetto alla documentazione richiesta, un **nesso di strumentalità qualificato, specificamente allegato e verificabile**.

Il **punto di equilibrio è netto**: il giudice deve escludere istanze con finalità meramente perlustrative, ma non può richiedere all'accedente di provare anticipatamente la fondatezza della futura censura. L'oggetto del sindacato è il collegamento funzionale tra documento ed esigenza difensiva, non la prognosi sull'esito del giudizio nel quale l'atto potrà essere utilizzato.

4. Ostensione "su misura": il nesso difensivo apre soltanto l'offerta dell'aggiudicataria

Applicando tali coordinate, il TAR reputa assolto l'onere di allegazione esclusivamente per l'offerta tecnica di *Palombini Ricevimenti*. La ricorrente aveva infatti indicato la necessità di acquisire quel documento per valutare la deduzione, nel giudizio di appello, dell'eccessiva durata temporale della proposta dell'aggiudicataria relativa all'allestimento degli spazi oggetto di concessione. È questa **puntuale prospettazione a trasformare l'interesse conoscitivo in necessità difensiva**.

Una volta **ascertato il collegamento, non compete al giudice dell'accesso svolgere «alcuna ultronea valutazione sulla influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato o instaurando»**, né effettuare **«inammissibili ed impossibili prognosi circa la fondatezza di una particolare tesi difensiva»**. Il limite, mutuato da Cons. Stato, sez. III, 10 gennaio 2025, n. 149, opera soltanto dinanzi a una *«evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive»*, sintomatica di un esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso.

Per le offerte degli ulteriori partecipanti, invece, la ricorrente non aveva esplicitato un analogo rapporto di necessità. L'accoglimento è, stato, quindi circoscritto all'offerta tecnica dell'aggiudicataria, atteso che **la mera utilità astratta di conoscere le altre offerte non è sufficiente a superare il divieto di accesso esplorativo**.

La *Fondazione Musica per Roma* è stata onerata, pertanto, di consentire a *Bar Banqueting* la visione e l'estrazione di copia dell'offerta tecnica di *Palombini Ricevimenti* entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della sentenza.

5. Né “*fishing expedition*” né prova anticipata: la corretta misura della necessità difensiva

La decisione chiarisce che la **«concreta necessità» non coincide con la dimostrazione anticipata della decisività probatoria del documento**. L'istante deve individuare l'atto richiesto, enunciare la situazione giuridica da tutelare e rappresentare il modo in cui la sua conoscenza può concorrere alla costruzione della difesa. **Non è invece richiesto che anticipi la prova della fondatezza della censura cui l'accesso è preordinato**.

Per converso, **la mera partecipazione alla gara, l'astratta possibilità di proporre impugnazione o il richiamo indistinto a esigenze giudiziali non legittimano un'ostensione generalizzata**. Il nesso di strumentalità deve essere individualizzato rispetto al documento e alla censura: in difetto, l'istanza degrada a strumento di ricognizione indiscriminata dell'attività amministrativa.

Sul piano operativo, **l'istanza difensiva deve quindi essere selettiva e motivata**: per ciascun atto occorre indicare il profilo controverso cui esso si correla e l'utilità conoscitiva perseguita. Una simile delimitazione non comprime il diritto di difesa, anzi, al contrario, consente di preservarne l'effettività senza trasformare l'accesso in una “*fishing expedition*” svincolata da una concreta strategia processuale.

6. La regola che resta: interesse persistente, accesso selettivo, sindacato non anticipatorio

L'importanza della sentenza risiede nell'aver esaminato in modo persuasivo e coordinato tre profili distinti: l'interesse ostensivo in capo all'impresa esclusa, la necessità difensiva e l'ampiezza del sindacato giudiziale.

Sul primo versante, **l'esclusione per insufficienza qualitativa dell'offerta non elide l'interesse dell'operatore**, poiché la soglia opera nella fase valutativa e non in quella di ammissione soggettiva alla procedura.

Sul secondo versante, **l'interesse non si traduce in accessibilità indiscriminata**: l'ostensione deve essere calibrata sulla documentazione per la quale sia stato dedotto un **effettivo nesso di necessità**. Il passaggio dalla legittimazione astratta alla concreta accessibilità avviene, dunque, attraverso un **onere di allegazione puntuale**, capace di selezionare gli atti realmente funzionali alla tutela in giudizio.

Sul terzo versante, **il giudice dell'accesso verifica la serietà del collegamento prospettato, ma non può compiere «ultronee» valutazioni sulla decisività del documento né anticipare il merito della futura impugnazione**.

Le conclusioni cui perviene il Collegio appaiono condivisibili, poiché delineano una **formula equilibrata**, idonea a **bilanciare interessi contrapposti**: da un lato, l'effettività del diritto di difesa e l'esigenza di trasparenza dell'azione amministrativa; dall'altro, la tutela della riservatezza delle offerte, il buon andamento e l'ordinato svolgimento della procedura di gara,

nonché la necessità di impedire che l'accesso si trasformi in uno strumento di indagine meramente esplorativa. Ne deriva un assetto nel quale **l'ostensione è garantita quando il documento risulti concretamente funzionale alla tutela giudiziale** mentre è negata quando la richiesta sia priva di uno specifico nesso difensivo e, una volta accertata la non manifesta pretestuosità di tale collegamento, **resta preclusa ogni prognosi del giudice dell'accesso sulla decisività dell'atto o sulla fondatezza della futura impugnazione.**

Pubblicato il 20/07/2026

N. 13242/2026 REG.PROV.COLL.

N. 05238/2026 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5238 del 2026, proposto da Bar Banqueting S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Federico Dinelli, Lorenzo Cupaioli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Fondazione Musica per Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Enzo Perrettini, con domicilio eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde n. 2;

nei confronti

Palombini Ricevimenti S.r.l., Oresta2 S.r.l., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del silenzio-rigetto formatosi sull'istanza di accesso ai documenti amministrativi presentata in data 6 marzo 2026.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fondazione Musica per Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2026 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Bar Banqueting impugna il silenzio rigetto formatosi sull'istanza presentata a Fondazione Musica per Roma il 6 marzo 2026 e avente ad oggetto la richiesta di ostensione della documentazione di cui si compongono le offerte delle imprese ammesse alla procedura competitiva indetta dalla Fondazione per l'affidamento degli spazi e delle aree adibiti alle attività di caffetteria e catering presso il complesso immobiliare "Auditorium Parco della Musica Ennio Morricone" sito in Roma.

2. La ricorrente fa presente di avere impugnato innanzi a questo Tribunale la propria esclusione da detta procedura, contestualmente al diniego parziale di accesso alla documentazione di gara adottato dalla Fondazione.

Evidenzia che, con ordinanza n. 2464 del 24 aprile 2026, la domanda di annullamento di tale diniego è stata respinta, in quanto al momento della proposizione dell'istanza di accesso non era stato ancora adottato il provvedimento di aggiudicazione della gara. La ricorrente ha impugnato con motivi aggiunti la successiva aggiudicazione della gara a Palombini Ricevimenti e ha ripresentato l'istanza di accesso, a fronte della quale Fondazione Musica per Roma è rimasta silente.

Chiede, quindi, ai sensi degli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990, di poter accedere alla documentazione richiesta, lamentando la mancata adozione di un provvedimento espresso a sostegno del diniego all'accesso e sostenendo di avere un interesse diretto, concreto e attuale alla visione delle offerte degli altri partecipanti, avendo impugnato l'esclusione dalla gara.

3. Fondazione Musica per Roma si è costituita e ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, richiamando la giurisprudenza secondo la quale un'impresa esclusa da

una gara ad evidenza pubblica non ha un interesse immediato e diretto alla conoscenza delle offerte degli altri partecipanti.

Ha, altresì, rilevato che, dopo la presentazione dell'odierno ricorso, è intervenuta la sentenza di questa sezione n. 11010 del 15 giugno 2026 che, nell'accogliere la domanda formulata da Bar Banqueting in via subordinata di annullamento integrale della procedura selettiva, ha rigettato quella in via principale di annullamento del provvedimento di esclusione.

Aggiunge che, poiché la ricorrente ha avuto accesso ai verbali di gara, la richiesta di ottenere la visione delle offerte tecniche degli altri concorrenti si risolverebbe in un'indebita istanza esplorativa.

4. In vista della camera di consiglio fissata per la trattazione del ricorso, Bar Banqueting ha replicato di avere ancora interesse all'ostensione delle offerte tecniche, non essendo ancora spirati i termini di appello alla richiamata sentenza di questo Tribunale.

5. Alla camera di consiglio del 14 luglio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

6. È opportuno premettere che, con la decisione n. 11010/2026, questo Tribunale ha rilevato che quando un'esclusione è disposta - come nel caso di Bar Banqueting - per il mancato superamento del punteggio minimo assegnato all'offerta tecnica, si è in presenza di una soglia di sbarramento interna alla valutazione tecnica che «attiene non alla fase di ammissione del concorrente alla procedura, ma a quella di valutazione dell'offerta tecnica e deve considerarsi assimilabile alle previsioni che ne individuino il contenuto minimo essenziale». Pertanto, «la posizione di Bar Banqueting, ai fini del radicamento dell'interesse all'integrale rinnovazione della gara, va equiparata a quella del partecipante in possesso dei requisiti richiesti per partecipare alla gara e la cui offerta tecnica, benché oggetto di valutazione, non sia stata ritenuta dalla stazione appaltante adeguata ai fini dell'aggiudicazione del contratto».

Ciò consente di disattendere l'eccezione di inammissibilità del presente ricorso sollevata da Fondazione musica per Roma: Bar Banqueting è stata esclusa per aver predisposto un'offerta ritenuta non qualitativamente sufficiente e, pertanto, ha ancora interesse a ottenere l'ostensione delle offerte degli altri partecipanti.

Va, tuttavia, rimarcato che, per costante giurisprudenza, l'accesso "difensivo" nell'ambito di una gara impone all'istante di dimostrare non già un generico interesse alla tutela in giudizio, ma la concreta necessità di utilizzarla.

Parte ricorrente ha adeguatamente assolto a tale onere probatorio limitatamente alla richiesta di visionare l'offerta tecnica di Palombini Ricevimenti, poiché ha fatto riferimento alla necessità di acquisirla per valutare la possibilità di contestare nel giudizio di appello l'eccessiva durata temporale della proposta dell'aggiudicataria di allestimento degli spazi dell'Auditorium oggetto di concessione.

Deve aggiungersi che non è compito di questo Collegio svolgere «alcuna ultronea valutazione sulla influenza o sulla decisività del documento richiesto nell'eventuale giudizio instaurato o

instaurando [...], effettuando inammissibili ed impossibili prognosi circa la fondatezza di una particolare tesi difensiva, alla quale la richiesta di accesso sia preordinata, salvo, ovviamente, il caso di una evidente, assoluta, mancanza di collegamento tra il documento e le esigenze difensive e, quindi, in ipotesi di esercizio pretestuoso o temerario dell'accesso difensivo stesso per la radicale assenza dei presupposti legittimanti previsti dalla l. n. 241 del 1990» (così Cons. Stato, sezione III, 10 gennaio 2025, n. 149).

7. Dunque, essendo stata dimostrata la sussistenza di un collegamento tra l'offerta tecnica dell'aggiudicataria e lo scopo difensivo perseguito, sussistono i presupposti per l'accoglimento del ricorso, limitatamente alla richiesta di ostensione di tale offerta.

Conseguentemente, deve essere ordinato a Fondazione Musica per Roma di consentire a Bar Banqueting di prendere visione ed estrarre copia dell'offerta tecnica di Palombini Ricevimenti entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza.

8. Le spese di lite, atteso l'accoglimento solo parziale del gravame, sono compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Marco Bignami, Presidente

Lucia Maria Brancatelli, Consigliere, Estensore

Francesca Ferrazzoli, Consigliere