

Pubblicato il 21/05/2026

N. 04090/2026 REG.PROV.COLL.
N. 02953/2026 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2953 del 2026, proposto da
La Lucente s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione
alla procedura CIG B4C30201CF, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco
Orlando, Antonietta Favale e Matteo Valente, con domicilio digitale come da
PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consoli s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'avvocato Silvia Marzot, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

nei confronti

Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna s.p.a., in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Federico
Ventura, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna
(Sezione Seconda) n. 628/2026, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna s.p.a. e di Consoli s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati Silvia Marzot, Federico Ventura e Matteo Valente.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda il ricorso per accesso proposto ai sensi dell'art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 203 e dell'art. 116 c.p.a. da Consoli s.p.a. (di seguito: "Consoli"), seconda classificata, nei confronti di Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna, riguardante l'esibizione dell'integrale relazione tecnica e delle giustificazioni della prima classificata La Lucente s.p.a. (di seguito: "La Lucente").
2. Il Tar Emilia Romagna – Bologna, con sentenza 2 aprile 2026 n. 628, ha accolto il ricorso ritenendo priva di motivazione la decisione dell'Amministrazione di esibire gli atti richiesti parzialmente oscurati.
3. La Lucente ha proposto appello con ricorso n. 2953 del 2026.
4. Nel corso del presente grado di giudizio si sono costituiti Consoli e l'Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna.
5. All'udienza camerale del 7 maggio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

6. L'appello è fondato nel merito.

6.1. In via pregiudiziale non è conducente l'eccezione di inammissibilità per tardività dell'eccezione di irricevibilità del ricorso.

Secondo Consoli, la tardività dell'eccezione di irricevibilità del ricorso introduttivo muove dal deposito tardivo della memoria di costituzione (con la

quale la stessa è stata sollevata), depositata da La Lucente, in primo grado, il 10 marzo 2026, a fronte di un ricorso notificato il 18 febbraio 2026 e depositato il 19 febbraio 2026 e con udienza celebrata il 26 marzo 2026. E ciò in asserita violazione dell'art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 2023, in base al quale *“Le parti intime possono costituirsi entro dieci giorni dal perfezionamento nei propri confronti della notifica del ricorso”*.

Tuttavia il Tar ha ritenuto infondata l'eccezione di tardività del ricorso introduttivo, avendo poi accolto il ricorso di Consoli, senza quindi che risultino lese le prerogative di quest'ultima, anche in termini di contraddittorio.

In secondo grado, l'appellante La Lucente ha dedotto come primo motivo di ricorso in appello la questione della tardività del ricorso introduttivo, peraltro rilevabile d'ufficio anche in appello (Ad. plen. 26 aprile 2018 n. 4), così assicurando il contraddittorio sul punto.

In ogni caso si rileva che, in termini generali, il termine di costituzione delle parti intime non ha carattere perentorio (Cons. St., sez. IV, 25 novembre 2024 n. 9439) ed è ammissibile la costituzione della parte sino all'udienza di discussione del ricorso, salvo il maturare delle preclusioni e delle decadenze dalle facoltà processuali di deposito di documenti e memorie (Cons. St., sez. V, 13 giugno 2024 n. 5319).

7. Con il primo motivo l'appellante La Lucente ha criticato la sentenza laddove il Tar ha ritenuto il ricorso ricevibile, superando l'eccezione dalla stessa proposta in primo grado.

7.1. I fatti di interesse per lo scrutinio della censura possono essere così sintetizzati:

- con nota 29 gennaio 2026 la stazione appaltante ha comunicato l'avvenuta aggiudicazione e precisato che *“Considerato che i primi 5 concorrenti in graduatoria hanno negato la visibilità alle proprie offerte, in alcuni casi in modo completo e totale, in altri in modo parziale ma, comunque, oltre i limiti della riservatezza imprenditoriale, si informa che la scrivente Stazione appaltante non può accogliere in toto le richieste avanzate*

e, pertanto, procederà a ostendere le offerte dei concorrenti, seppur non nella loro interezza, ma comunque oltre i limiti richiesti dai concorrenti”, con la precisazione che “*Avverso la presente decisione è consentito ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per l’Emilia-Romagna*” e “*Si applica l’art. 36, comma 4 del D.lgs. 36/2023*”;

- la stazione appaltante ha osteso gli atti, parzialmente oscurati, il 9 febbraio 2026;

- La Lucente ha notificato il ricorso introduttivo il 18 febbraio 2026.

Il caso di specie si connota quindi in quanto la decisione della stazione appaltante è di oscurare parzialmente la documentazione, con accoglimento parziale delle istanze di oscuramento e, fra esse, l’istanza di oscuramento presentata dall’aggiudicataria La Lucente.

7.2. Il Tar ha ritenuto il ricorso ricevibile, calcolando il termine di decadenza a decorrere dal 9 febbraio 2026, quando la parte ha avuto contezza delle parti dell’offerta tecnica e dei giustificativi oscurati, non potendo prima apprezzare quali parti dell’offerta fossero rimasti segreti.

7.3. Lo scrutinio del motivo si incentra sulla questione di diritto riguardante il termine di decorrenza per l’impugnazione di cui all’art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 2023.

L’art. 36 del d.lgs. n. 36 del 2023 prevede che l’offerta dell’aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all’aggiudicazione siano resi disponibili, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale, a tutti i candidati non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell’aggiudicazione ai sensi dell’art. 90 (comma 1) e che agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria siano resi reciprocamente disponibili, attraverso la stessa piattaforma, gli atti di cui al comma 1, nonché le offerte dagli stessi presentati (comma 2).

In base al comma 3 del d. lgs. n. 36 del 2023, nella comunicazione dell’aggiudicazione, la stazione appaltante “*dà anche atto delle decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento di parti delle offerte di cui ai commi 1 e 2, indicate dagli operatori ai sensi dell’articolo 35, comma 4, lettera a)*”, che esclude l’accesso alle

“informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali”.

Ai sensi dell'art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 2023 le *“Le decisioni di cui al comma 3 sono impugnabili ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, con ricorso notificato e depositato entro dieci giorni dalla comunicazione digitale della aggiudicazione”.*

Col comma 5 dell'art. 36 del d. lgs. n. 36 del 2023 si stabilisce un termine dilatorio per l'ostensione *“delle parti dell'offerta di cui è stato richiesto l'oscuramento”* nel caso in cui la stazione appaltante *“ritenga insussistenti le ragioni di segretezza indicate dall'offerente ai sensi dell'articolo 35, comma 4, lettera a)”*, che coincide con il decorso del termine di dieci giorni per l'impugnazione delle decisioni di cui al comma 4.

Pertanto, il sistema delineato dal legislatore prevede che il termine di dieci giorni per presentare ricorso avverso le determinazioni relative all'oscuramento decorra dalla comunicazione dell'aggiudicazione e di dette determinazioni e operi sia nei confronti dell'operatore economico interessato all'ostensione del documento, con riferimento alla decisione di oscuramento, sia nei confronti dell'operatore economico che abbia avanzato istanza di oscuramento, nel caso sia stata denegata.

La brevità del termine di dieci giorni si inquadra innanzitutto nelle esigenze di celerità che connotano la procedura ad evidenza pubblica, volte ad assicurare il *“risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività”* (art. 1 del d. lgs. n. 36 del 2023), e il relativo processo, avente le tempistiche accelerate di cui all'art. 120 c.p.a.

In secondo luogo, la brevità del termine di impugnazione delle decisioni sull'oscuramento tiene conto dell'ancillarità, in senso antagonista, delle esigenze di tutela dei segreti commerciali e industriali rispetto alle prerogative di accesso (nel senso che le prime sorgono in quanto siano esercitate le

seconde), a propria volta strumentali rispetto alla finale situazione giuridica sostanziale.

L'accesso ai documenti amministrativi è infatti riconosciuto in funzione di una *“situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso”* ai sensi della disciplina sull'accesso documentale (art. 22 comma 1 lett. b) della legge n. 241 del 1990, alla quale è riconducibile, in termini generali e salvo specifiche previsioni, l'accesso agli atti di gara, per il quale è richiesto un interesse *“attuale, concreto e diretto a conoscere tali atti”* (Ad. plen. 2 aprile 2020 n. 10).

L'Adunanza plenaria ha declinato il carattere strumentale della pretesa all'accesso, alla riservatezza e al segreto riconoscendo che sono *“situazioni soggettive che, più che fornire utilità finali (caratteristica da riconoscere, oramai, non solo ai diritti soggettivi ma anche agli interessi legittimi), risultano caratterizzate per il fatto di offrire al titolare dell'interesse poteri di natura procedimentale volti in senso strumentale alla tutela di un interesse giuridicamente rilevante (diritti o interessi)”* (Ad. plen. 18 aprile 2006 n. 6).

La stessa Adunanza plenaria, con sentenza 25 settembre 2020 n. 19, ha ribadito la strumentalità dell'accesso rispetto a una *“diversa situazione giuridicamente tutelata”* di cui sia titolare colui che chiede l'ostensione dei documenti, precisando che *“la posizione giuridica soggettiva preesistente, cui strumentalmente inerisce il diritto di accesso, non può essere individuata nel mero e autonomo ‘diritto all'informazione’, né nell'accesso civico a dati e documenti dell'amministrazione”*.

Rispetto all'accesso nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica la latitudine di questa pretesa *“strumentale”* è funzionale *“non solo all'aggiudicazione della commessa, quale bene della vita finale, ma anche, per l'eventuale riedizione della gara, quale bene della vita intermedio”* (Ad. plen. 2 aprile 2020 n. 10).

Il complessivo sistema, nel quale le prerogative di accesso (e le connesse ed eventuali prerogative di oscuramento) sono strumentali rispetto alla situazione

giuridica finale, richiede quindi di scandire le varie fasi al fine di assicurare la tutela tempestiva di quest'ultima.

In tale prospettiva, la tempistica dell'istituto processuale di cui all'art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 2023 si giustifica in quanto condiziona l'interesse finale e il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 comma 1 Cost., sancito anche dagli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali in termini di *“diritto a un ricorso effettivo”* e, con specifico riferimento agli appalti, dall'art. 1 della direttiva 665/89/CE, in termini di *“ricorso efficace e quanto più rapido possibile”* (Cgue, sez. III, 15 settembre 2016, C-439/14 e Grande Sezione, 7 novembre 2021, C-927/19).

Infatti, la Corte costituzionale ha così declinato la strumentalità dell'accesso rispetto al diritto alla tutela giurisdizionale: *“se è vero che gli artt. 24, 103 e 113 Cost., in linea con le acquisizioni della giurisprudenza del Consiglio di Stato, hanno posto al centro della giurisdizione amministrativa l'interesse sostanziale al bene della vita, deve anche riconoscersi che attribuire rilevanza, in casi particolari, ad interessi strumentali può comportare un ampliamento della tutela attraverso una sua anticipazione e non è distonico rispetto ai ricordati precetti costituzionali, sempre che sussista un solido collegamento con l'interesse finale e non si tratti di un espediente per garantire la legalità in sé dell'azione amministrativa”* (13 dicembre 2019 n. 271).

D'altro canto, le pretese di oscuramento sono poste a tutela delle prerogative imprenditoriali, che trovano fonte nella libertà imprenditoriale di cui all'art. 41 Cost., che assurge a libertà fondamentale anche in base all'art. 15 della Carta di Nizza, oltre ad essere sottese agli stessi principi concorrenziali, parte integrante del mercato interno ai sensi dell'art. 3 par. 3 TUE (protocollo n. 27 TFUE).

In tale prospettiva deve, comunque, essere garantita l'esigenza sostanziale sottesa all'istanza di oscuramento, dal momento che anch'essa trova tutela nell'ordinamento in una logica proporzionata di comparazione che sfugge ad

astratti apriorismi e impone il concreto *ad hoc balancing* dei valori e degli interessi in potenziale conflitto.

Pertanto, le esigenze di tutela dell'interesse finale al quale è strumentale l'accesso (al quale, a propria volta, è ancillare, in senso antagonista, la tematica dell'oscuramento della documentazione) possono trovare soddisfazione purché il breve termine previsto per i ricorsi avverso le decisioni di oscuramento sia tale da assicurare effettività di tutela anche alle (contrapposte) prerogative di riservatezza imprenditoriale.

Il legislatore, infatti, prevede che il termine di dieci giorni maturi dalla comunicazione dell'aggiudicazione e delle “*decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento*”.

Il termine decorre, quindi, da quando il destinatario del provvedimento è posto nelle condizioni di conoscere se e in che termini la decisione amministrativa lede le proprie prerogative.

In tal senso, la regola del *dies a quo* per la decorrenza del termine posta nell'art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 2023 costituisce attuazione delle regole generali che assicurano effettività al diritto alla tutela giurisdizionale, che presuppone la conoscibilità da parte del privato del provvedimento, così da poter valutare l'eventuale lesione della propria sfera giuridica.

Infatti, prevedere che il termine di decadenza maturi, nonostante il vizio non sia conoscibile mediante l'impiego della ordinaria diligenza, comporta la compressione del diritto di agire. Secondo la Corte costituzionale è “*contrario alle garanzie proprie del diritto di difesa un assetto che imponga alla parte lesa dal provvedimento di aggiudicazione di proporre un ricorso recante motivi aggiunti prima che essa sia stata posta nelle condizioni di percepire il vizio che si intende denunciare*” (Corte cost. 28 ottobre 2021 n. 204).

Nella materia degli affidamenti pubblici di lavori, servizi o forniture soggetti al diritto dell'Unione europea, una diversa interpretazione è anche in contrasto con quest'ultimo, che invece esige che il termine per proporre ricorso decorra dalla data in cui il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a

conoscenza della illegittimità che intende denunciare (Cgue, 28 gennaio 2010, C-406/08, e ordinanza 14 febbraio 2019, C-54/18).

Infatti il principio di autonomia procedurale (art. 19, comma 1 TFUE) riserva alla competenza degli Stati membri la fissazione delle forme di tutela giurisdizionale nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, a condizione, tuttavia, che tali modalità non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'Unione (principio di effettività).

Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione costituisce un principio generale del diritto dell'Unione derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dall'art. 47 della Carta (Cgue, Grande sezione, 21 dicembre 2021, C-497/20), oltre, con specifico riferimento alla materia degli appalti, dall'art. 1 par. 1 della direttiva 89/665/CE.

In base all'art. 1 par. 1 della direttiva 89/665/CE la decisione presa dall'amministrazione in una procedura di aggiudicazione di un appalto *“deve poter essere oggetto di un ricorso efficace e quanto più rapido possibile”*. In particolare, ai sensi del successivo par. 3, *“tali ricorsi devono essere accessibili, quanto meno, a chiunque abbia o abbia avuto interesse a ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione”*, con la conseguenza che risulta determinante che il soggetto possa avere contezza della lesione (in tesi) subita (Cgue, Grande sezione, 21 dicembre 2021, C-497/20). Del resto il principio di autonomia processuale degli Stati membri non può *“giustificare disposizioni di diritto interno che rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione”* (Cgue, sez. X, 5 settembre 2019, C-333/18).

Va ricordato, in quest'orizzonte ermeneutico, l'insegnamento secondo cui, in materia di procedure di affidamento, il giudice nazionale deve assicurare il rispetto del principio di effettività derivante dalla direttiva 89/665/CE, applicando il diritto nazionale in modo tale da consentire all'offerente leso da una decisione dell'autorità aggiudicatrice, adottata in violazione del diritto eurounitario, di conservare la possibilità di addurre motivi di diritto inerenti a tale violazione a sostegno di impugnazioni avverso altre decisioni dell'autorità aggiudicatrice, ricorrendo, se del caso, alla possibilità, di disapplicare le norme nazionali di decadenza che disciplinano tali impugnazioni imponendo l'onere di immediata impugnazione di determinazioni di cui non abbia potuto apprezzare la piena ed effettiva portata lesiva. Di qui il corollario dell'obbligo di considerare ricevibile il ricorso laddove sia accertato che un'autorità aggiudicatrice con il suo comportamento abbia reso impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario a un cittadino dell'Unione leso da una decisione di tale autorità (Cgue 27 febbraio 2003, C-327/2000).

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo, in precedenti (sentenza 10 settembre 2018, come richiamata da Corte costituzionale n. 133 del 2021, sentenza 10 gennaio 2007, P. contro Slovacchia e sentenza 24 febbraio 2006, Shofman contro Russia) riguardanti altra materia, ha ritenuto che non realizzino un bilanciamento proporzionato, tra gli interessi rilevanti, discipline volte a far decorrere un termine di decadenza per l'impugnazione dello stato di filiazione dal momento costitutivo dello stesso, anziché da quello in cui il richiedente abbia maturato la consapevolezza della sua condizione (*"rather than from the moment the applicant became aware that he might not be the father of the child"*).

Del resto, la disciplina sull'accesso nelle gare pubbliche contenuta nel d. lgs. n. 36 del 2023 *"mira ad evitare ricorsi al buio, onerando i concorrenti di un'immediata reazione giudiziaria"* (Cons. St., sez. V, 24 marzo 2025 n. 2384). E ciò non solo in ragione dei principi generali ma anche in funzione deflattiva, in quanto altrimenti si incentivano ricorsi non accompagnati da un'effettiva necessità. Il

privato potrebbe, infatti, rendersi conto in un momento successivo, allorquando l'Amministrazione ostende la documentazione, delle reali necessità di tutela giurisdizionale.

Nel caso di specie la stazione appaltante, con nota 29 gennaio 2026, di comunicazione dell'aggiudicazione, ha rappresentato di avere deciso di procedere all'oscuramento parziale della documentazione, accogliendo, quindi, solo in parte le istanze di oscuramento e ritenendo, invece, nella restante parte, che le istanze di oscuramento contengano la descrizione di esigenze *“oltre i limiti della riservatezza imprenditoriale”*.

Detta comunicazione, considerato il parziale oscuramento e il parziale accoglimento delle relative istanze, oltre che la genericità del riferimento alle cinque offerte e alle ragioni della decisione, non contiene elementi sufficienti a consentire ai destinatari di conoscere l'entità e l'oggetto della decisione di oscuramento parziale.

Pertanto, rispetto al modello legale di cui all'art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 2023 (sul quale Cons. St., sez. V, 1° dicembre 2025 n. 9454, 25 giugno 2025 n. 5547, 15 ottobre 2024 n. 8352), la contestuale comunicazione della decisione di aggiudicazione e delle decisioni di oscuramento non mette il destinatario nella condizione di avere contezza dell'avvenuta lesione, o meno, delle proprie prerogative, e dell'entità della stessa. Prima della pubblicazione della documentazione, ai sensi del comma 5 dell'art. 34, in definitiva, la parte interessata all'ostensione, in assenza di una puntuale motivazione della decisione di oscuramento parziale, non è messa nelle condizione di avere reale contezza dell'effetto dispositivo dell'atto e, quindi, della sua portata lesiva ai sensi del combinato disposto degli articoli 29 e 41 c.p.a. Posta tale premessa fattuale, una soluzione che facesse aprioristicamente decorrere il brevissimo termine di ricorso dalla comunicazione digitale dell'aggiudicazione di cui al comma 3, anche quando essa non sia accompagnata e completata dalla conoscenza effettiva della portata della decisione di oscuramento si risolverebbe nell'imposizione di un onere manifestamente eccessivo di

articolare un “ricorso al buio”, stante l’incertezza radicale sul contenuto precettivo oltre che sul sostrato motivazionale dell’atto solo potenzialmente lesivo, in patente contraddizione con i citati canoni elaborati dalla giurisprudenza europea. Di qui l’esigenza di addivenire a un’interpretazione conforme che fissi il *dies a quo* nel giorno dell’effettiva conoscenza del contenuto dispositivo dell’atto, ossia nel momento della pubblicazione della documentazione oscurata in parziale accoglimento della relativa istanza

Soltanto con la pubblicazione della documentazione parzialmente oscurata, avvenuta il 9 febbraio 2026, la ricorrente Consoli, qui appellata, ha potuto, in effetti, verificare la portata dell’oscuramento parziale, e, quindi, valutare le conseguenze sulla propria sfera giuridica ai sensi dell’art. 100 c.p.c. (in termini Cons. St., sez. III, 21 gennaio 2026 n. 508).

Pertanto è solo da detta data che decorre il termine per impugnare.

Una volta individuato il *dies a quo* alla data del 9 febbraio 2026, la successiva impugnativa proposta in data il 18 febbraio 2026 è tempestiva, senza necessità di approfondire la tematica del rito, e del termine, applicabile (in quanto è rispettato anche il più breve termine di dieci giorni di cui all’art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 2023).

7.4. Da ultimo, non assume rilievo dirimente la circostanza che la stazione appaltante abbia avvisato, con nota 29 gennaio 2026, della facoltà dei destinatari di presentare ricorso al Tar avverso la predetta, precisando di ritenere applicabile l’art. 36 comma 4 del d. lgs. n. 36 del 2023.

Invero detto avviso, che trova fonte nell’art. 3 comma 4 della legge n. 241 del 1990 è preordinato “*a facilitare il destinatario nell’individuazione del soggetto competente a pronunciarsi e dei termini per la proposizione delle impugnative, specie nei settori in cui tale ricerca appare più difficile*”.

La “*manca nza o non chiarezza di tale indicazione non dà luogo alla invalidità del provvedimento ma a una mera irregolarità*”, potendo al più comportare. Sussistendone i presupposti, il riconoscimento dell’errore scusabile e una conseguente rimessione in termini (Cons. St., sez. VI, 11 luglio 2025 n. 6095).

Nel caso di specie l'avviso ha anticipato il *dies a quo* di decorrenza del termine per impugnare le decisioni di oscuramento, sicché non si pone un tema di errore scusabile.

Né può ritenersi che l'amministrazione possa modificare un termine di legge attraverso un avviso, avente peraltro una funzione non essenziale nell'ambito del procedimento: a tacer d'altro la disciplina processuale è soggetta, in base alla previsione costituzionale di cui all'art. 111 Cost., alla riserva di legge.

7.5. Il motivo è quindi infondato, mentre i rilievi relativi al contenuto del ricorso sono esaminati con il motivo di seguito scrutinato.

8. Con il secondo motivo l'appellante La Lucente ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto fondato il ricorso introduttivo, rilevando il difetto di motivazione in merito al fatto che le parti oscurate rappresenterebbero segreti tecnici e commerciali e la non necessità di attestare l'indispensabilità della documentazione.

8.1. Il motivo è fondato.

8.2. L'art. 36 del d. lgs. n. 36 del 2023 prevede una procedura semplificata di accesso, alla quale correla un rito accelerato relativo all'impugnazione delle decisioni sulle richieste di oscuramento delle offerte (Cons. St., sez. V, primo dicembre 2025 n. 9454).

Il processo si innesta sulla procedura, che si impernia sulla doverosa attività amministrativa di ostensione della documentazione indicata nel comma 1 e nel comma 2 dell'art. 36.

Come sopra illustrato, l'offerta dell'aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione sono resi disponibili, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale, a tutti i candidati non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione ai sensi dell'art. 90 (comma 1). Inoltre, agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria sono resi reciprocamente disponibili, attraverso la stessa piattaforma, gli atti di cui al comma 1, nonché le offerte dagli stessi presentati (comma 2).

Dette disposizioni si inseriscono in una disciplina dell'accesso nelle procedure a evidenza pubblica che richiama gli articoli che disciplinano l'accesso nella legge n. 241 del 1990 (artt. 3 *bis* e 22 e ss.), oltre agli articoli che disciplinano l'accesso generalizzato nel d. lgs. n. 33 del 2013 (artt. 5 e 5 *bis*).

Il dovere di ostensione della documentazione ai sensi dei commi 1 e 2 del d. lgs. n. 36 del 2023 si attualizza al termine della procedura, senza necessità di specifica istanza, essendo il legislatore a stabilire che, in quel momento, sussiste l'interesse dei partecipanti alla gara non definitivamente esclusi per quanto riguarda gli atti di cui al comma 1 e degli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria rispetto agli atti di cui al comma 2.

Pertanto detti soggetti sono titolari, secondo una valutazione compiuta dal legislatore, e non demandata all'amministrazione, di un interesse giuridicamente protetto, nei termini indicati dall'art. 22 della l. n. 241 del 1990, ad avere accesso agli atti indicati nei commi 1 e 2 del d. lgs. n. 36 del 2023.

L'accesso può essere inibito dalla presentazione di un'istanza di oscuramento. Quest'ultima, infatti, nel dare conto della sussistenza di segreti tecnici o commerciali, si pone in termini ostativi rispetto alle esigenze di accesso, nel senso che *“il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione [...] possono essere esclusi in relazione alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali”*.

In presenza di un'istanza di oscuramento si attiva il potere valutativo dell'amministrazione, che assume le decisioni che debbono poi essere comunicate, ai sensi del comma 3 dell'art. 36, insieme all'aggiudicazione.

Il criterio di valutazione è indicato dall'art. 35 comma 5 del d. lgs. n. 36 del 2023, in base al quale, a fronte di segreti tecnici o commerciali, l'accesso è consentito *“se indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara”*.

Posto che l'istanza di oscuramento dà conto di segreti tecnici o commerciali e che questi ultimi ostano all'ostensibilità dei documenti se non nel caso di accesso difensivo, si desume che l'interesse all'accesso che il legislatore riconosce ai soggetti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 36 del d. lgs. n. 36 del 2023 comprende l'interesse all'accesso difensivo, oltre che quello partecipativo (nei termini indicati da Ad. plen. 25 settembre 2020 n. 19).

Del resto, le stazioni appaltanti comunicano l'aggiudicazione entro cinque giorni dall'adozione della stessa (art. 90 del d. lgs. n. 36 del 2023), sicché la contestuale messa a disposizione della documentazione indicata nei commi 1 e 2 dell'art. 36 del d. lgs. n. 36 del 2023 si iscrive nelle esigenze di celerità della gara e del relativo processo, al quale risulta preordinato detto accesso.

Pertanto il procedimento di accesso disciplinato dall'art. 36 del d. lgs. n. 36 del 2023 presuppone che i soggetti indicati nei commi 1 e 2 siano titolari di un interesse all'accesso di tipo difensivo, senza che sia all'uopo necessaria un'apposita istanza, laddove invece la posizione che si contrappone è rappresentata attraverso un'istanza di oscuramento formulata attraverso la dichiarazione di cui all'art. 35 comma 4 lett. a del d. lgs. n. 36 del 2023 (art. 36 comma 3 del d. lgs. n. 36 del 2023).

Nel caso di specie, come visto, alla comunicazione dell'aggiudicazione e della decisione di parziale oscuramento effettuata con nota 29 gennaio 2026 ha fatto seguito l'ostensione della documentazione in data 9 febbraio 2026.

A fronte della dichiarazione di La Lucente, la stazione appaltante ha quindi ritenuto parzialmente sussistenti le esigenze di oscuramento, procedendo a effettuare specifiche e circostanziate omissioni nella documentazione ostesa.

Pertanto l'amministrazione ha, in parte, riconosciuto la presenza di esigenze di segretezza evidenziate da La Lucente.

In base alla giurisprudenza *“L'ostensione può essere negata solo laddove, nel quadro di un ad hoc balancing, 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 e che i dati in esame presentino effettivi e comprovabili caratteri di segretezza oggettiva” (Cons. St., sez. V, 4 dicembre 2025 n. 9573, 25 giugno 2025 n. 5547).

Nel caso di specie l'istanza circoscrive le esigenze di segretezza, quali le *“peculiari modalità organizzative su stratificazione “a 3 livelli”, il sistema informativo “Cento” di proprietà de La Lucente, le specifiche metodologie operative aziendali”* e altri profili, considerata anche che la società opera nel settore dal 1922, con marchio registrato nel 1991.

La suscettibilità di sfruttamento economico (requisito richiesto ai fini del riconoscimento delle esigenze di segretezza imprenditoriale) dipende, da un lato, dal rischio di vanificare gli investimenti effettuati (dichiarati nell'istanza) e dalla rilevanza che detti aspetti assumono nell'ambito della gara (dovendo essere illustrati nella relazione tecnica e nei giustificativi) e nell'ambito delle precedenti gare, oltre che in future gare e nel mercato.

I caratteri di segretezza scontano la nozione di segreto commerciale e industriale declinata dall'ordinamento (Cons. St., sez. V, primo luglio 2020 n. 4220), che attribuisce rilevanza al valore commerciale delle informazioni e al trattamento riservato alle stesse dall'operatore economico (nel senso che siano state trattate assicurandone la segretezza). In particolare:

- in base al considerando 14 della direttiva n. 2016/943/UE, la *“definizione omogenea di segreto commerciale”* contenuta nell'art. 2 n. 1 della direttiva è delineata in modo da *“comprendere il know-how, le informazioni commerciali e le informazioni tecnologiche quando esiste un legittimo interesse a mantenere la riservatezza nonché una legittima aspettativa circa la tutela di tale riservatezza”*, aventi *“un valore commerciale, sia esso effettivo o potenziale”*, con esclusione delle *informazioni trascurabili e delle informazioni che sono generalmente note o facilmente accessibili”*;
- in base all'art. 98 del d. lgs. n. 30 del 2005, che attua la direttiva di cui al precedente alinea, sono segreti commerciali *“le informazioni aziendali e le esperienze tecnico-industriali, comprese quelle commerciali, soggette al legittimo controllo del detentore, ove tali informazioni: a) siano segrete, nel senso che non siano nel loro insieme o*

nella precisa configurazione e combinazione dei loro elementi generalmente note o facilmente accessibili agli esperti ed agli operatori del settore; b) abbiano valore economico in quanto segrete; c) siano sottoposte, da parte delle persone al cui legittimo controllo sono soggette, a misure da ritenersi ragionevolmente adeguate a mantenerle segrete”;

- in base all'art. 21 par. 1 della direttiva 2014/24/UE (art. 39 della direttiva 2014/25/UE e art. 28 della direttiva 2014/23/UE) le amministrazioni sono tenute, salvo diversa ed espressa previsione, a non rivelare *"informazioni comunicate dagli operatori economici e da essi considerate riservate, compresi anche, ma non esclusivamente, segreti tecnici o commerciali, nonché gli aspetti riservati delle offerte"*, fatto salvo quanto previsto dall'art. 50 (che dispone l'invio di un *"avviso di aggiudicazione"*, potendo imporre agli operatori oneri di riservatezza) e dall'art. 55, che riguarda le informazioni da rendere agli offerenti sull'andamento della valutazione della domanda e dell'offerta presentata, oltre che generiche informazioni.

La Lucente ha dichiarato che detti dati sono “riservati”.

A fronte di detta istanza l'amministrazione ha esibito la documentazione solo parzialmente oscurata, apponendo omissioni specifiche e circoscritte.

Al termine della suddetta sequenza procedimentale, conclusa con l'ostensione degli atti solo parzialmente e specificamente oscurati, la prima reazione di Consoli è stata la proposizione del ricorso introduttivo del presente giudizio.

Con il ricorso Consoli ha contestato la decisione della stazione appaltante di consentire l'accesso solo parziale alla documentazione dell'aggiudicataria, decisione che è stata resa nota il 29 gennaio 2026, mentre non ha articolato censure collegate alla specifica scelta di oscurare determinate parti dell'offerta e delle giustificazioni, nei limiti di cui ha avuto contezza il 9 febbraio 2026.

Il ricorso introduttivo non allega specifici elementi dai quali desumere l'indispensabilità delle specifiche informazioni omissate, riguardanti aspetti dell'offerta che possono essere ricostruiti sulla base dei titoli e delle parti nelle quali sono inserite, la cui conoscenza sia necessaria alla linea difensiva e collegata alle deduzioni difensive potenzialmente esplicabili, anche in relazione

alla sussistenza dell'interesse all'ostensione parziale in termini di eventuale prova di resistenza.

Sicché, una volta ritenuto che solo con l'ostensione della documentazione parzialmente oscurata, il titolare dell'interesse alla segretezza ha contezza della lesione subita (nei termini esposti in relazione al precedente motivo), ne deriva che, specularmente, il ricorso può essere conducente nei termini in cui è articolato facendo riferimento alle specifiche parti oscurate e dando evidenza di come quelle specifiche parti siano indispensabili per la difesa o non corrispondano a un segreto commerciale o industriale.

Infatti, dopo che l'amministrazione ha assunto la propria decisione di oscuramento parziale, bilanciando in concreto le contrapposte esigenze, colui che adisce l'autorità giudiziaria al fine di opporsi a detto oscuramento è tenuto ad attestare l'indispensabilità dell'ostensione delle parti omissate a fini di giustizia.

Del resto, se è pur vero che i commi 1 e 2 dell'art. 36 del d. lgs. n. 36 del 2023 attestano, *ex ante*, la sussistenza di un interesse, anche difensivo, all'accesso dei soggetti individuati nei medesimi commi, nondimeno, una volta che l'amministrazione ha deciso di circoscrivere le omissioni a specifici e circoscritti aspetti, è necessario che la parte evidenzi in che termini quegli oscuramenti continuano ad essere indispensabili ai fini della difesa. E ciò in quanto le decisioni dell'amministrazione, di parziale oscuramento, hanno comportato una regolazione degli interessi diversa rispetto a quella iniziale, nella quale il legislatore ha individuato un interesse all'accesso concreto e attuale (nei termini sopra esposti).

Infatti, *“spetta alla parte interessata dimostrare in modo intelligibile il collegamento necessario fra la documentazione richiesta e le proprie difese e, in assenza di tale dimostrazione circa la stretta indispensabilità della richiesta documentazione, la domanda di accesso rappresenta un tentativo meramente esplorativo di conoscere tutta la documentazione versata agli atti di gara, pertanto deve essere dichiarata inammissibile”* (Cons. St., sez. V, 7 ottobre 2025 n. 7813).

Infatti, nel bilanciamento tra le esigenze di segretezza imprenditoriale e le prerogative di accesso, devono essere evitate soluzioni che mettano a repentaglio l'obiettivo di una concorrenza non falsata, per conseguire il quale *“è necessario che le amministrazioni aggiudicatrici non divulgino informazioni relative a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici il cui contenuto potrebbe essere utilizzato per falsare la concorrenza sia in una procedura di aggiudicazione in corso, sia in procedure di aggiudicazione successive”*. Infatti, dal momento che *“le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici sono fondate su un rapporto di fiducia tra le amministrazioni aggiudicatrici e gli operatori economici, questi ultimi devono poter comunicare alle amministrazioni aggiudicatrici qualsiasi informazione utile nell'ambito di una procedura siffatta, senza temere che esse rivelino a terzi elementi di informazione”* (Cgue, Grande sezione, 21 dicembre 2021, C-497/20).

Pertanto, *“il principio del contraddittorio non implica che le parti abbiano un diritto di accesso illimitato e assoluto al complesso delle informazioni relative alla procedura di aggiudicazione di cui trattasi che siano state presentate all'organo responsabile del ricorso, nei limiti in cui, in taluni casi, possa essere necessario non comunicare alcune informazioni alle parti per salvaguardare”*, fra l'altro, *“il diritto alla tutela dei segreti commerciali che è stato riconosciuto dalla Corte come un principio generale del diritto dell'Unione”* (Cgue, Grande sezione, 21 dicembre 2021, C-497/20).

Pertanto, se la parte non ha adeguatamente attestato che le omissioni, circoscritte e parziali, non consentano alla stessa di difendere i propri interessi, non si pone il tema del bilanciamento delle esigenze di segretezza imprenditoriale con le istanze di accesso.

Né Consoli ha comprovato che l'amministrazione non abbia comunicato le informazioni di cui agli articoli 50 e 55 della direttiva 2014/24/UE, cioè degli adempimenti minimi per la tutela delle esigenze di accesso che *“ogni disciplina in materia di riservatezza deve, come espressamente previsto dall'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, fare salvo”* (Cgue, sez. IX, 10 giugno 2025, C-686/24).

Infatti, *“l'articolo 55, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 consente espressamente a ogni offerente che abbia presentato un'offerta ammissibile di richiedere all'amministrazione*

aggiudicatrice che gli siano comunicati i motivi del rigetto della sua offerta, le caratteristiche e i vantaggi relativi dell'offerta selezionata e il nome dell'aggiudicatario", pur prevedendo, al successivo par. 3 di tale articolo, che "l'amministrazione aggiudicatrice possa decidere di non divulgare talune di dette informazioni, qualora la loro diffusione ostacoli l'applicazione della legge o sia contraria all'interesse pubblico, pregiudichi i legittimi interessi commerciali di un operatore economico oppure possa recare pregiudizio alla concorrenza leale" (Cgue, sez. IX, 10 giugno 2025, C-686/24).

Quindi, in base all'art. 55 debbono essere comunicate, per quanto di interesse in questa sede, le informazioni sulle caratteristiche e i vantaggi relativi dell'offerta selezionata, fatto salvo il pregiudizio, fra l'altro, agli interessi commerciali di un operatore e alla concorrenza leale.

Inoltre, *"Ai sensi dell'articolo 50, paragrafo 1, di detta direttiva, l'amministrazione aggiudicatrice deve, al termine della procedura di aggiudicazione dell'appalto, compilare, ai fini della pubblicazione, un avviso di aggiudicazione dell'appalto che contiene, conformemente all'allegato V, parte D, della stessa direttiva, talune informazioni relative, in particolare, all'aggiudicatario e all'offerta presentata da quest'ultimo" e "l'articolo 50, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 prevede altresì che tali informazioni possano non essere pubblicate qualora la loro divulgazione ostacoli l'applicazione della legge, sia contraria all'interesse pubblico, pregiudichi i legittimi interessi commerciali di un operatore economico oppure possa recare pregiudizio alla concorrenza leale" (Cgue, sez. IX, 10 giugno 2025, C-686/24).*

In base all'allegato V, parte D, debbono essere comunicate le seguenti informazioni minime, fatto salvo il pregiudizio, fra l'altro, agli interessi commerciali di un operatore e alla concorrenza leale:

"1. Nome, numero di identificazione (ove previsto dalla legislazione nazionale), indirizzo comprensivo di codice NUTS, telefono, fax, posta elettronica e indirizzo Internet dell'amministrazione aggiudicatrice e, se diverso, del servizio al quale rivolgersi per informazioni complementari.

2. Tipo di amministrazione aggiudicatrice e principale attività esercitata.

3. *Se del caso, l'indicazione che l'amministrazione aggiudicatrice è una centrale di committenza o che si tratta di una qualsiasi altra forma di appalto congiunto.*
4. *Codici CPV.*
5. *Il codice NUTS del luogo principale per l'esecuzione dei lavori nel caso di appalti di lavori o il codice NUTS del luogo principale di consegna o di prestazione per gli appalti di forniture e di servizi.*
6. *Descrizione dell'appalto: natura ed entità dei lavori, natura e quantità o valore delle forniture; natura ed entità dei servizi. Se l'appalto è suddiviso in lotti, tali informazioni sono fornite per ogni lotto. Eventualmente, una descrizione di qualsiasi opzione.*
7. *Tipo di procedura di aggiudicazione; nel caso di procedura negoziata senza previa pubblicazione, motivazione del ricorso a tale procedura.*
8. *Eventualmente, indicare se:*
 - a) *si tratta di un accordo quadro;*
 - b) *si tratta di un sistema dinamico di acquisizione.*
9. *I criteri di cui all'articolo 67 che sono stati utilizzati per l'aggiudicazione dell'appalto o degli appalti. Se del caso, l'indicazione se è stato fatto ricorso a un'asta elettronica (in caso di procedure aperte o ristrette o di procedure competitive con negoziazione).*
10. *Data di conclusione dei contratti o degli accordi quadro a seguito della decisione di aggiudicazione o conclusione.*
11. *Numero di offerte ricevute con riferimento a ciascun appalto, compresi:*
 - a) *numero di offerte ricevute da operatori economici costituiti da piccole e medie imprese;*
 - b) *numero di offerte ricevute da un altro Stato membro o da un paese terzo;*
 - c) *numero di offerte ricevute per via elettronica.*
12. *Per ciascuna aggiudicazione: nome, indirizzo comprensivo di codice NUTS, telefono, fax, posta elettronica e indirizzo Internet dell'aggiudicatario o degli aggiudicatari, comprese:*
 - a) *informazioni che specificano se l'aggiudicatario è una piccola e media impresa;*
 - b) *informazioni che specificano se l'appalto è stato aggiudicato a un gruppo di operatori economici (joint-venture, consorzio o altro).*
13. *Valore dell'offerta (o delle offerte) vincente o dell'offerta massima e dell'offerta minima prese in considerazione ai fini dell'aggiudicazione o delle aggiudicazioni dell'appalto.*

14. *Se del caso, per ogni aggiudicazione, valore e parte dell'appalto che può essere subappaltato a terzi.*
15. *Informazioni che indicano se l'appalto è connesso a un progetto e/o programma finanziato dai fondi dell'Unione.*
16. *Denominazione e indirizzo dell'organo responsabile delle procedure di ricorso e, se del caso, di mediazione. Precisazioni quanto ai termini per l'introduzione di procedure di ricorso o, se del caso, nome, indirizzo, numero di telefono e di fax, nonché indirizzo di posta elettronica del servizio presso il quale si possono richiedere tali informazioni.*
17. *Data (e) e riferimento (i) di precedenti pubblicazioni nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea relative al contratto/ ai contratti di cui al presente avviso.*
18. *Data d'invio dell'avviso.*
19. *Altre eventuali informazioni”.*

Nel caso di specie Consoli non ha dimostrato di non avere avuto accesso alle informazioni minime di cui all'art. 50 della direttiva 2014/24/UE, né di non avere ottenuto informazioni sulle caratteristiche e i vantaggi relativi dell'offerta selezionata di cui all'art. 55 della medesima direttiva, considerato anche che la stazione appaltante ha effettuato un parziale e circoscritto oscuramento sui documenti di La Lucente.

8.3. Tanto basta per accogliere il motivo, assorbita ogni altra deduzione ed eccezione.

9. In definitiva, l'appello è meritevole di accoglimento. Ne consegue la riforma della sentenza impugnata e il rigetto del ricorso di primo grado.

10. Le spese del doppio grado di giudizio, vista la novità della questione giuridica sottesa alla vicenda controversa, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso introduttivo. Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 maggio 2026 con
l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

L'ESTENSORE

Sara Raffaella Molinaro

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO