

L'accesso civico generalizzato nelle procedure di affidamento: la pronuncia del TAR Lombardia e la tutela del diritto di trasparenza

Di

Riccardo Renzi

Evoluzione dell'accesso nel Codice dei Contratti

La disciplina dell'accesso agli atti relativi alle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici è stata originariamente regolata dall'art. 53 del D.Lgs. n. 50/2016, oggi sostituito dagli artt. 35 e 36 del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023).

Secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza, la disciplina speciale in materia di accesso agli atti di gara si fonda su due esigenze contrapposte: da un lato, garantire la massima trasparenza e parità di trattamento fra i partecipanti, che mettono a disposizione le proprie offerte per la valutazione della stazione appaltante; dall'altro, evitare che durante la fase concorsuale venga consentito ai partecipanti di conoscere le componenti riservate delle offerte altrui, con il rischio di alterare la competizione attraverso la modifica strategica della propria proposta.

Anche dopo la conclusione della procedura, permane la necessità di contemperare il principio di trasparenza con la tutela degli interessi legittimi dei concorrenti, in particolare con riferimento alla riservatezza delle informazioni tecniche o commerciali che costituiscono il cuore del know-how produttivo o commerciale.

Per questo motivo, sia l'abrogato art. 53 sia i nuovi articoli 35 e 36 richiamano espressamente la disciplina generale sull'accesso agli atti prevista dalla L. n. 241/1990 (art. 22 e seguenti), stabilendo un equilibrio tra trasparenza amministrativa e tutela delle informazioni riservate, specialmente quelle che, se divulgate, potrebbero compromettere la libera concorrenza o i segreti industriali e commerciali dell'offerente.

La Relazione illustrativa al D.Lgs. n. 36/2023 sottolinea come l'accesso tempestivo alla documentazione relativa alle procedure di gara, sia quella prodotta dai concorrenti che quella redatta dalla stazione appaltante, sia essenziale per assicurare

il rispetto dei principi di parità di trattamento e libera concorrenza, nonché per tutelare il legittimo affidamento nell'esecuzione degli appalti, salvaguardando l'interesse pubblico.

L'art. 35, comma 1, del nuovo Codice introduce, inoltre, un adeguamento della disciplina dell'accesso agli atti al contesto digitale, prevedendo la possibilità di accesso diretto ai dati e alle informazioni contenute nelle piattaforme di e-procurement, con esplicito richiamo all'art. 5-bis del D.Lgs. n. 33/2013. In tal modo, si estende l'istituto dell'accesso civico generalizzato anche alle procedure di affidamento, favorendo la partecipazione al controllo pubblico e al dibattito democratico.

Questa impostazione normativa evidenzia una prevalenza del principio di trasparenza, pur mantenendo la necessaria protezione delle informazioni che costituiscono segreti commerciali o industriali, la cui divulgazione è valutata caso per caso, tenendo conto della necessità di preservare la competitività delle imprese coinvolte.

In linea con questa visione, la giurisprudenza più recente, ad esempio il TAR Veneto (sentenza 27 novembre 2024, n. 2827), ha ribadito il rapporto di complementarità tra accesso documentale e accesso civico generalizzato, riconoscendo che le due forme di accesso possano concorrere e integrarsi, evitando duplicazioni procedurali e formalismi inutili, purché la richiesta sia esaminata nel suo complesso e nel rispetto del contraddittorio con eventuali controinteressati.

Analogamente, il TAR Campania, Napoli (sentenza 26 settembre 2024, n. 5114) ha confermato l'obbligo dell'amministrazione di fornire tutta la documentazione in proprio possesso in risposta a un'istanza di accesso generalizzato, limitando la riservatezza solo ai casi in cui siano presenti segreti tecnici o commerciali debitamente giustificati dall'offerente.

Particolare rilievo assume l'accesso agli atti per finalità difensive, disciplinato dall'art. 24 della L. n. 241/1990 e richiamato sia dall'abrogato art. 53 sia dal nuovo art. 35. In particolare, la normativa consente ai concorrenti, quando strettamente necessario per tutelare i propri interessi in sede giudiziaria, di accedere anche a

informazioni coperte da segreto industriale o commerciale, purché ciò risulti indispensabile per la difesa.

Questa impostazione è stata consolidata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 19/2020, che ha definito l'accesso difensivo come una forma di accesso autonoma e ampliata rispetto ai limiti ordinari, ma soggetta alla rigorosa verifica della necessità e indispensabilità degli atti richiesti.

Tale principio è stato ulteriormente precisato da recente giurisprudenza, come il TAR Calabria (ordinanza 6 novembre 2024, n. 1567), secondo cui l'interesse difensivo giustifica l'accesso integrale all'offerta tecnica dell'aggiudicatario, anche in assenza di dettagliate motivazioni nella richiesta, se ciò è connesso al merito della controversia principale.

Inoltre, la prevalenza dell'interesse difensivo è confermata anche in assenza di prove concrete di segreti industriali, ove questi siano solo genericamente evocati dall'offerente (Cons. Stato, Sez. III, 23 febbraio 2024, n. 1832).

Il nuovo art. 36, comma 2, rafforza l'accesso post-gara, imponendo alla stazione appaltante di rendere immediatamente disponibili, tramite la piattaforma digitale, ai primi cinque classificati tutti gli atti, i verbali e le offerte che hanno formato il presupposto dell'aggiudicazione, con la possibilità di oscurare solo le parti coperte da segreto tecnico o commerciale debitamente giustificato.

Questo meccanismo mira a garantire un tempestivo orientamento agli operatori economici sulla possibilità di impugnare la gara, come evidenziato anche dalla sentenza del TAR Campania, Napoli n. 5215/2024, la quale ribadisce che la tutela della riservatezza degli offerenti prevale durante la procedura, ma si attenua dopo l'aggiudicazione, soprattutto se l'accesso è funzionale alla difesa in giudizio.

Infine, un importante profilo riguarda l'accesso agli atti nella fase esecutiva del contratto pubblico, dove la giurisprudenza ha progressivamente riconosciuto il diritto del concorrente escluso a ottenere documenti che possano supportare la difesa o la riedizione della gara, in presenza di un interesse concreto e attuale, come sancito dall'Adunanza Plenaria n. 10/2020 e confermato da recenti pronunce del Consiglio di Stato (sentenza n. 8848/2024).

La sentenza del TAR Lombardia

La sentenza n. 1791 del 22 maggio 2025, emessa dalla Sezione I del TAR Lombardia (estensore Russo), rappresenta un importante contributo giurisprudenziale in tema di accesso civico generalizzato nell'ambito delle procedure disciplinate dal Codice dei contratti pubblici. Il Tribunale amministrativo ha confermato la portata e la funzione di questo istituto, rigettando le motivazioni di diniego fondate sulla tutela della riservatezza e sul presunto segreto tecnico o commerciale, laddove l'Amministrazione abbia adeguatamente oscurato i dati sensibili.

Il quadro normativo e funzionale dell'accesso civico generalizzato

Il diritto di accesso civico generalizzato, introdotto dal d.lgs. n. 97/2016 e disciplinato dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, rappresenta uno strumento volto a garantire la massima trasparenza e favorire un controllo diffuso sull'operato delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un diritto riconosciuto a chiunque, senza necessità di una qualifica specifica, che si distingue nettamente dall'accesso documentale tradizionale, previsto dalla legge n. 241/1990, il quale invece riguarda la visione e l'acquisizione di documenti amministrativi identificabili e formalizzati.

L'accesso civico generalizzato si estende anche ai "dati", intesi come unità informative elementari e non necessariamente incorporati in documenti strutturati, ampliando così la portata conoscitiva del cittadino. Ciò consente una forma di partecipazione democratica e di controllo pubblico che supera i limiti dell'accesso documentale classico.

Il caso concreto: l'istanza di accesso e il diniego motivato dalla riservatezza

Nel caso affrontato dal TAR, un operatore economico, inizialmente ammesso alla visione limitata dei documenti relativi a una procedura di evidenza pubblica per la gestione delle sanzioni amministrative, ha richiesto poi l'accesso civico alle offerte tecniche e ai contratti di collaborazione relativi all'aggiudicataria.

L'Amministrazione ha negato la richiesta, motivando il diniego con la presunta tutela di dati personali e segreti commerciali.

Tale posizione è stata contestata in giudizio dall'istante, il quale ha sostenuto il diritto di accesso, in particolare evidenziando che l'Amministrazione aveva già oscurato le informazioni sensibili, rendendo così possibile la trasparenza senza pregiudicare interessi protetti.

Le ragioni dell'accoglimento: la prevalenza del diritto di accesso

Il TAR Lombardia, nel valutare la vicenda, ha anzitutto ribadito la natura fondamentale e ampiamente riconosciuta dell'accesso civico generalizzato, che trova fondamento non solo nella normativa interna (in particolare la Carta costituzionale, il d.lgs. n. 33/2013 e il Codice dei contratti pubblici) ma anche in principi sovranazionali, quali la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e l'art. 10 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che tutela la libertà di ricevere informazioni.

Di rilievo è la distinzione tra accesso documentale "classico" e accesso civico, che permette al cittadino di chiedere informazioni anche quando non è più titolare di un interesse qualificato, con l'unico limite rappresentato dall'esistenza di concrete e comprovate esigenze di riservatezza o di tutela di altri interessi pubblici e privati.

Nel caso in esame, il Tribunale ha osservato come l'Amministrazione non abbia fornito una motivazione adeguata e specifica in grado di giustificare il diniego, limitandosi a riferimenti generici e a una difesa formale. Inoltre, l'oscuramento preventivo dei dati personali e sensibili, già effettuato, elimina il rischio di violazione della privacy o di compromissione del know-how aziendale, rendendo irrilevanti le ragioni addotte a tutela di interessi economici e commerciali.

La portata della decisione e le implicazioni per la trasparenza amministrativa

La pronuncia del TAR Lombardia segna un punto fermo nel consolidamento del diritto di accesso civico generalizzato, rafforzando l'idea che la trasparenza nelle procedure di gara non sia un mero adempimento formale ma uno strumento sostanziale di controllo e partecipazione democratica. In particolare, si sancisce che:

- Il diritto di accesso deve essere garantito anche quando l'istante non ha partecipato alla procedura di gara, purché non emergano specifiche ragioni ostative;
- La PA ha l'obbligo di effettuare un'istruttoria puntuale, valutando caso per caso le ragioni di riservatezza, senza limitarsi a richiamare genericamente la protezione di dati sensibili o segreti commerciali;
- Il diniego deve essere motivato in modo preciso, con indicazione degli interessi effettivamente lesi e delle ragioni del pregiudizio, nonché delle alternative adottate (quali oscuramento dei dati);
- La trasparenza e il diritto di accesso rappresentano un principio costituzionale che deve prevalere, salvo che non sussistano ragioni oggettive, concrete e legalmente fondate.

Conclusioni

La sentenza del TAR Lombardia offre un chiaro segnale sull'importanza della trasparenza nelle procedure di affidamento pubblico, in linea con i principi europei di good governance e partecipazione civica. L'accesso civico generalizzato, pertanto, non può essere strumentalmente limitato in assenza di motivazioni concrete e dettagliate, confermando così il suo ruolo di strumento di controllo diffuso e di garanzia democratica.

La decisione, infine, richiama l'attenzione sull'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, richiamando l'art. 3 della legge n. 241/1990, affinché ogni provvedimento che limiti il diritto di accesso sia sorretto da una valutazione rigorosa, trasparente e non meramente formale.

5 giugno 2025, per www.italiaiur.it