

ACCESSO - ACCESSO DOCUMENTALE - ACCESSO CIVICO - ISTANZA GENERICA O CUMULATIVA - OBBLIGO DI VALUTAZIONE - SUSSISTE

La Pubblica amministrazione ha l'obbligo di esaminare le richieste di accesso agli atti formulate in modo generico o cumulativo, riconducibili all'accesso documentale o civico, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della Legge n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento.

Con riferimento alle procedure concorsuali è riconosciuto l'interesse concreto della parte ricorrente all'accesso alla documentazione relativa alle istanze di riesame presentate da tutti i soggetti, inclusi verbali, criteri di valutazione e atti di attribuzione punteggi, per verificare le motivazioni della revisione dei punteggi.

In questo senso, non se non sono documentate esigenze di tutela di segreti industriali o commerciali, non sussistono motivi per negare l'accesso documentale richiesto.

TAR Lazio (Roma), sez. IV - Quater, 14198/2025

Pubblicato il 17/07/2025

N. 14198/2025 REG.PROV.COLL.

N. [REDACTED]/2024 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 74 e 116 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4516 del 2024, proposto da

[REDACTED], in proprio e quale soggetto proponente in forza di mandato collettivo

██████████
██████████
██████████, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. ██████████ del ██████████, comunicato in pari data, con il quale il Ministero ██████████, della ██████████ rigettava l'istanza di accesso agli atti presentata dalla parte ricorrente in data ██████████;

- nonché di ogni ulteriore atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso,
e per la conseguente condanna

ai sensi dell'art. 116, comma 4 c.p.a., dell'Amministrazione intimata all'esibizione in giudizio della documentazione richiesta dalla parte ricorrente nella citata istanza di accesso agli atti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero ██████████
██████████
██████████;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 16 luglio 2025 il dott. ██████████ e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato il 1° aprile 2024, tempestivamente depositato, il ██████████ ricorrente, in proprio e quale soggetto proponente in forza di mandato collettivo speciale con rappresentanza conferito tramite l'accordo di filiera per l'esecuzione del programma denominato "██████████", premesso di aver partecipato all'Avviso pubblico prot. n. 0182458 del 22 aprile 2022, successivamente modificato dall'Avviso pubblico prot. n. 0324845 del 21 luglio 2022, indetto dal Ministero ██████████ ██████████, per la presentazione delle domande di accesso ai contratti di filiera e le modalità di erogazione delle agevolazioni di cui al D.M. n. 0673777

del 22 dicembre 2021 e di essere risultata non ammessa tra i soggetti beneficiari, ha impugnato il provvedimento di diniego del 7 marzo 2024, relativo alla propria domanda di accesso, presentata il 4 marzo 2024, avente ad oggetto: 1) le istanze di riesame formulate da tutti i soggetti proponenti ai sensi dell'art. 9, comma 5 dell'Avviso pubblico, con i relativi allegati; 2) la documentazione integrale inerente all'istruttoria eseguita su tutte le istanze di riesame e/o comunque relativa alla revisione e/o alla nuova valutazione operata dalla Commissione di Valutazione per tutti i programmi ed i progetti presentati da tutti i soggetti proponenti (sia dall'istante che da tutti gli altri proponenti), comprensiva dei verbali delle relative sedute, delle eventuali griglie e/o criteri di valutazione, nonché in ogni caso degli atti di attribuzione dei punteggi; 3) il verbale della Commissione di Valutazione del 19 ottobre 2023; 4) la nota della Commissione di Valutazione prot. n. 584060 del 20 ottobre 2023.

In particolare, con il provvedimento impugnato, l'Amministrazione provvedeva ad ostendere solamente la documentazione inerente alla valutazione del programma della parte ricorrente, rilasciando copia del verbale della Commissione del 19 ottobre 2023, trasmesso con protocollo n. 584063 del 20 ottobre 2023 recante la graduatoria definitiva, e delle schede valutative del programma de qua, mentre per il resto la negava, affermando di non ritenere *“opportuno trasmettere atti, Programmi e/o progetti che facciano riferimento ad altri concorrenti, nel caso specifico da considerarsi controinteressati nel procedimento, in quanto ritenuti ininfluenti rispetto alle valutazioni afferenti alla ricorrente”*.

A sostegno del ricorso, sono state articolate le seguenti censure sinteticamente enunciate.

1.1. Con il primo motivo, è stata dedotta l'illegittimità del diniego impugnato per carenza di motivazione, nonché per eccesso di potere per omessa valutazione e carenza dei presupposti, nonché per manifesta illogicità ed irragionevolezza intrinseca - violazione e/o falsa applicazione degli artt. 22, 23, 24 e 25 della Legge n. 241/1990 in materia di accesso agli atti, nonché degli artt. 5 e 5 bis del D.Lgs. n. 33/2013 in materia di c.d. “accesso civico”,

in quanto sussisterebbe un preciso obbligo da parte dell'Amministrazione di pubblicare i documenti in proprio possesso, imposto dal rispetto del principio di trasparenza.

1.2. Con il secondo motivo, è stata censurata la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 22, 23, 24 e 25 della Legge n. 241/1990, attesa la posizione differenziata del richiedente e la sussistenza di un interesse all'accesso.

1.3. Per tali motivi, la Società ricorrente ha chiesto l'annullamento del silenzio - rigetto impugnato e la condanna, previo accertamento del relativo diritto, dell'Amministrazione all'ostensione della documentazione richiesta con l'istanza di accesso del 4 marzo 2024.

2. In data 3 maggio 2024, si è costituita in giudizio l'Avvocatura erariale nell'interesse del

3. Con memoria depositata 23 settembre 2024, il [REDACTED] ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha rappresentato l'opportunità di attendere gli esiti di alcuni giudizi di appello proposti da altre imprese che hanno formulato analoghe istanze di accesso pendenti innanzi al Consiglio di Stato; ha chiesto poi di essere autorizzata ad integrare il contraddittorio mediante pubblici proclami.

5. Alla Camera di Consiglio del 9 ottobre 2024, fissata per la trattazione del ricorso e dei motivi aggiunti con il rito speciale, celebratasi innanzi la Sezione V (*illo tempore* competente *ratione materiae*), la causa è stata rinviata a data da destinarsi tenuto conto del possibile scorrimento della graduatoria in ragione dello stanziamento di nuovi fondi.

6. Con memoria depositata il 29 dicembre 2024, il [REDACTED] ricorrente ha chiesto disporsi il rinvio della trattazione della Camera di Consiglio del 22 gennaio 2025 - fissata innanzi a questa Sezione ora competente per materia - a data successiva al 29 aprile 2025, al fine di acquisire gli esiti del Consiglio di Stato su contenziosi in materia di accesso similari a quello oggetto del presente giudizio.

7. Alla Camera di Consiglio del 22 gennaio 2025 la causa è stata introitata per la decisione.

8. Con ordinanza n. 2251/2025, pubblicata il 31 gennaio 2025, questa Sezione ha autorizzato la notifica del ricorso per pubblici proclami e rinviato per il prosieguo alla Camera di Consiglio del 16 luglio 2025.

9. In data 7 marzo 2025, il Consorzio ricorrente ha documentato l'avvenuta integrazione del contraddittorio mediante pubblici proclami.

10. Con memoria depositata il 7 marzo 2025, si è costituita in giudizio, quale controinteressata, la Società [REDACTED], insistendo per il rigetto del ricorso.

11. Con memoria depositata l'11 marzo 2025, si è poi costituita in giudizio, quale controinteressata, la [REDACTED].

12. Con memoria depositata il 7 aprile 2025, il Ministero [REDACTED] ha chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere, in quanto vi sarebbe stata l'ostensione della documentazione richiesta.

13. Con memoria depositata il 30 giugno 2025, il [REDACTED] ricorrente ha rilevato che, nelle more, il Consiglio di Stato ha accolto (parzialmente) gli appelli proposti dalle altre imprese partecipanti, nel senso di consentire l'ostensione della documentazione richiesta limitatamente alle beneficiarie utilmente collocate nella graduatoria ed ha insistito nelle proprie conclusioni, precisando che la propria istanza di accesso presenterebbe un contenuto diverso rispetto a quello oggetto del sindacato del Consiglio di Stato ed insistendo per l'integrale accoglimento delle proprie conclusioni; inoltre permarrebbe l'interesse a ricorrere perché la documentazione ostesa dall'Amministrazione sarebbe diversa rispetto a quella chiesta nella propria istanza di accesso.

14. Alla Camera di Consiglio del 16 luglio 2025, all'esito della discussione, la causa è stata infine introitata per la decisione.

15. Il ricorso, regolare e tempestivo in rito, è fondato e deve, pertanto essere accolto.

15.1. Il [REDACTED] ricorrente, premesso di aver presentato domanda di accesso ai contratti di filiera e le modalità di erogazione delle agevolazioni di cui al D.M. n. 0673777 del 22

dicembre 2021, nell'ambito della procedura indetta dal Ministero [REDACTED] di cui all'Avviso pubblico prot. n. 0182458 del 22 aprile 2022, successivamente modificato dall'Avviso pubblico prot. n. 0324845 del 21 luglio 2022, e di non essere risultata, all'esito, beneficiaria in quanto collocatasi in posizione non utile, impugna, in questa sede, il provvedimento di parziale accoglimento dell'istanza di accesso alla documentazione indicata in premessa.

Secondo la prospettazione della ricorrente, sussisterebbe, sia ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 (c.d. accesso civico), sia ai sensi degli artt. 22 e ss. della Legge n. 241/1990 e ss.mm., il diritto della parte richiedente all'esibizione delle istanze di riesame, formulate dalle altre concorrenti, ai sensi dell'art. 9, comma 5, dell'Avviso pubblico e della documentazione integrale inerente all'istruttoria eseguita su tutte le istanze di riesame e/o comunque relativa alla revisione e/o alla nuova valutazione operata dalla Commissione di Valutazione per tutti i programmi ed i progetti presentati da tutti i soggetti proponenti (sia dall'istante che da tutti gli altri proponenti), comprensiva dei verbali delle relative sedute, delle eventuali griglie e/o criteri di valutazione, nonché in ogni caso degli atti di attribuzione dei punteggi.

In particolare, l'Amministrazione avrebbe errato nel consentire l'accesso solo parziale alla documentazione *de qua*, sussistendo infatti uno specifico interesse della impresa odierna ricorrente (partecipante alla procedura concorsuale inerente alla conclusione dei contratti filiera) alla conoscenza delle motivazioni che hanno condotto l'Amministrazione a rivedere i punteggi assegnati alle imprese controinteressate.

L'Amministrazione, infatti, non potrebbe in alcun modo restringere l'accesso, anche qualora vi siano dei potenziali controinteressati, tenuto conto che, *in subiecta materia*, sarebbero prevalenti le esigenze di difesa manifestate dalla parte istante, sicché il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo.

A fronte di tali deduzioni, l'Amministrazione ha genericamente replicato circa l'insussistenza di un interesse all'ostensione della documentazione, mentre le controinteressate [REDACTED]

████████████████████ non hanno addotto alcun motivo ostativo all'esibizione della documentazione richiesta.

15.2. Ritiene il Collegio che le doglianze sollevate dalla parte ricorrente siano condivisibili.

In via preliminare, occorre evidenziare come, nel caso di specie, non si sia verificata alcuna cessazione della materia del contendere - come invece sostenuto dall'Avvocatura erariale - sia perché la documentazione ostesa dall'Amministrazione non atteneva a quella espressamente indicata nell'istanza di accesso di che trattasi (in particolare, le istanze di riesame e le conseguenti valutazioni espresse della Commissione giudicatrice), sia perché l'eventuale adesione della parte ricorrente deve avvenire in modo espresso e rituale in corso del giudizio, a nulla valendo comportamenti (peraltro equivoci) manifestati in sede procedimentale.

Ciò posto, in punto di diritto occorre evidenziare, alla stregua dell'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 2 aprile 2020, n. 10, che la Pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della Legge n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento.

Ebbene, si osserva che, nel caso di specie, l'istanza del 4 marzo 2024, formulata in modo cumulativo, può essere comunque ricondotta sotto lo schema dell'accesso documentale di cui alla Legge n. 241/1990 e ss.mm., in ragione delle evidenti ragioni di natura difensiva ivi rappresentate nell'ambito della procedura concorsuale *de qua*.

Tanto chiarito, questo Collegio evidenzia che è sicuramente sussistente l'interesse diretto, concreto ed attuale di cui all'art. 22 della Legge n. 241/1990 e ss.mm. della parte ricorrente all'ostensione della documentazione richiesta con l'istanza di accesso del 4 marzo 2024, con riferimento alle istanze di riesame formulate da tutti i soggetti proponenti ai sensi dell'art. 9, comma 5 dell'Avviso pubblico, con i relativi allegati, ed alla documentazione integrale inerente all'istruttoria eseguita su tutte le istanze di riesame e/o comunque relativa alla revisione e/o alla nuova valutazione operata dalla Commissione di Valutazione per tutti i programmi ed i progetti presentati da tutti i soggetti proponenti (sia dall'istante che da tutti gli altri proponenti), comprensiva dei verbali delle relative sedute, delle eventuali griglie e/o criteri di valutazione, nonché in ogni caso degli atti di attribuzione dei punteggi.

Ed invero, la Società ricorrente ha puntualmente precisato di essere interessata a comprendere le ragioni che hanno condotto l'Amministrazione a rivedere i punteggi attribuiti a talune controinteressate a seguito delle rispettive istanze di riesame, evidentemente con lo scopo di verificare eventuali lesioni della propria posizione, senza che ciò debba necessariamente integrare i presupposti per la proposizione di un'impugnazione giurisdizionale.

Sul punto, questo Tribunale ha avuto modo di precisare che *“In materia di accesso documentale c.d. difensivo, l'Amministrazione che detiene i documenti non può impedire il pieno esercizio del diritto di accesso ai soggetti interessati sulla scorta di ragioni generiche di riservatezza o segretezza industriale o commerciale, ma solo nel caso in cui effettivamente venga in rilievo l'esistenza di specifiche informazioni di carattere segreto - da valutare alla luce di quanto disposto dall'art. 98 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, recante 'Codice della proprietà industriale' - ovvero riservato in quanto, ad esempio, afferenti al know-how aziendale. A riguardo, tuttavia, occorre che i soggetti controinteressati si siano espressamente e formalmente opposti alla disclosure comprovando e motivando le esigenze di riservatezza a fronte delle quali l'ostensione, totale o parziale, di uno o più documenti possa determinare una effettiva violazione del proprio know-how aziendale o dei segreti tecnici e commerciali che incidono sulla propria capacità concorrenziale nel mercato di riferimento. In ogni caso, pur in presenza di tale opposizione, l'Amministrazione non deve appiattirsi*

acriticamente sulla posizione espressa dai controinteressati, gravando su di essa l'obbligo di vagliare criticamente le dichiarazioni rese al fine di stabilire se effettivamente sussistano ragioni di riservatezza o segretezza tali da precludere, in tutto o in parte, la disclosure dei documenti richiesti.” (vedi: T.A.R. Lazio, Sez. IV, sentenza del 26 settembre 2022, n. 12156).

Orbene, non essendo state manifestate (e documentate) esigenze di tutela di segreti commerciali e/o industriali specifici, non vi sono ragioni per denegare la richiesta di accesso documentale.

Con riferimento, infine, ai precedenti giurisdizionali del Consiglio di Stato pure indicati nelle difese del ██████████ ricorrente, che hanno limitato l'accesso alle (sole) posizioni delle imprese collocate in posizione utile in graduatoria, questo Collegio precisa che l'interesse manifestato dalla ricorrente risulta differente rispetto a quello azionato dalle altre imprese che hanno agito nei predetti giudizi, poiché esso è circoscritto alle sole istanze di riesame presentate dalle controinteressate ed alle conseguenti valutazioni operate dalla Commissione e non (anche) all'esibizione della documentazione integrale di tutte le concorrenti alla procedura de qua.

15.3. Per tali motivi, in accoglimento del ricorso, previo annullamento *in parte qua e nei limiti dell'interesse*, del provvedimento impugnato, condanna l'Amministrazione intimata, ai sensi dell'art 116 c.p.a., al rilascio, in favore del Consorzio ricorrente, della documentazione richiesta con l'istanza di accesso del 4 marzo 2024, come meglio specificata in premessa.

16. Tenuto conto dell'esito complessivo del giudizio e della sussistenza di precedenti di segno opposto di questo Tribunale, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti costituite le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta *Quater*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, previo annullamento in parte qua del provvedimento impugnato, condanna il Ministero

