

Accesso difensivo e blocco delle attività negli appalti

Il Consiglio di Stato esclude che il sovraccarico burocratico e la consistenza della documentazione possano giustificare il diniego ostensivo all'appaltatore in lite.

Giovanni Ercole Moscarini Diritto Amministrativo & Contratti Pubblici 9 Ottobre 2026 Lettura 8 min

Stato della questione e quadro normativo aggiornato al 9 Ottobre 2026: Con la sentenza 4 giugno 2026, n. 6289, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato riafferma la portata espansiva dell'accesso difensivo nei contratti pubblici, chiarendo che il paventato blocco dell'attività amministrativa dovuto alla mole degli elaborati non costituisce un'esimente legittima per la stazione appaltante, né l'istanza documentale può ritenersi assorbita dai poteri istruttori ufficiali spettanti al giudice civile ex art. 213 c.p.c.

Abstract (Italiano)

Il presente contributo esamina la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. Quarta, 4 giugno 2026, n. 6289, in tema di **accesso difensivo e contratti pubblici**. Lo studio analizza il rigetto dell'eccezione di sovraccarico amministrativo sollevata dalla stazione appaltante, la perimetrazione dell'onere probatorio circa l'indispensabilità dei documenti perizia di variante e progetti esecutivi e la netta distinzione tra l'azione di accesso ex art. 22 L. 241/1990 e la richiesta di informazioni ufficiosa ex art. 213 c.p.c., confermando la piena tutela dell'operatore economico uscente coinvolto in un giudizio civile di risoluzione contrattuale.

Abstract (English)

This paper analyzes judgment no. 6289 of 4 June 2026 rendered by the Fourth Section of the Council of State concerning defensive access to administrative records in public procurement disputes. The analysis examines the invalidity of administrative overburdening defenses invoked by contracting authorities, the evidentiary thresholds required to prove the indispensability of engineering designs and variation orders, and the structural autonomy of document access under Law 241/1990 vis-à-vis ex officio judicial inquiries under Article 213 of the Civil Procedure Code.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In materia di contratti pubblici, è illegittimo il diniego di accesso ai documenti amministrativi opposto dalla stazione appaltante che adduca quale causa ostativa la consistente mole degli elaborati richiesti e il conseguente rischio di determinare un blocco delle attività istituzionali dell'ente. Qualora l'istante dimostri la sussistenza di un interesse difensivo concreto ed attuale, corroborato dalla pendenza di un giudizio civile di accertamento della responsabilità contrattuale e dalla necessità di verificare le differenze tra il progetto originario e le perizie di variante affidate all'impresa subentrata, l'ostensione documentale è doverosa ai sensi degli artt. 22 e 24 della Legge n. 241 del 1990. Tale diritto di accesso conserva piena autonomia sostanziale e processuale e non può ritenersi surrogabile né assorbito dai poteri officiosi di richiesta di informazioni demandati al giudice ordinario dall'art. 213 c.p.c., i quali costituiscono un mero strumento istruttorio sussidiario interno al processo civile.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Inammissibilità del blocco delle attività:** La mole dei documenti non integra un'ipotesi legale di esclusione dell'accesso ex art. 24 L. 241/1990.
- **Interesse difensivo qualificato:** La lite pendente davanti al Tribunale delle Imprese dimostra la pertinenza e l'indispensabilità dell'accesso.
- **Autonomia rispetto all'art. 213 c.p.c.:** L'accesso amministrativo conferisce un diritto pieno e azionabile, distinto dai poteri officiosi del giudice.
- **Estensione alla fase esecutiva:** Gli atti di perizia suppletiva, computi metrici e contratti con l'impresa subentrata sono soggetti ad ostensione.
- **Superamento del controllo generalizzato:** La puntuale analiticità delle richieste documentali esclude la natura meramente esplorativa dell'istanza.

01. Il diritto di accesso difensivo e i confini

dell'autotutela amministrativa

Nell'ambito dell'azione amministrativa, il principio di **trasparenza documentale** e il diritto dei privati di accedere agli atti costituiscono architravi irrinunciabili dello **Stato di diritto**, presidiati dagli [artt. 22 e ss. della Legge 7 agosto 1990, n. 241](#). Nondimeno, nella prassi delle **stazioni appaltanti** si assiste con frequenza al tentativo di circoscrivere l'ostensione degli atti di gara ed esecutivi attraverso argomentazioni di carattere organizzativo. Tra queste, la paventata **eccessiva mole dei documenti richiesti** e il timore di provocare una **paralisi dell'attività ordinaria** degli uffici rappresentano le clausole di stile più frequentemente adoperate per giustificare determinazioni di diniego.

La dialettica tra **accesso difensivo e blocco delle attività** amministrative trova il proprio discrimine positivo nell'[art. 24 L. 241/1990](#), il quale disciplina i **casi tassativi di esclusione del diritto di accesso**. Il legislatore ha inteso delimitare rigorosamente i poteri di diniego dell'amministrazione, ancorandoli a primarie esigenze di **segreto di Stato**, sicurezza pubblica, relazioni internazionali o tutela della riservatezza dei terzi. Nessuna disposizione consente invece alla pubblica amministrazione di erigere le proprie **difficoltà organizzative o di personale** a causa di sottrazione degli atti al richiedente, specialmente qualora l'istanza rivesta una spiccata **funzione difensiva**.

1.1 — La vicenda contenziosa e le istanze ostensive dell'appaltatore uscente

La pronuncia in rassegna origina da una complessa controversia avente ad oggetto l'affidamento dei lavori di progettazione esecutiva e gestione di un **impianto di trattamento dei rifiuti urbani**. A seguito di gravi contrasti insorti durante la fase attuativa, la società aggiudicataria comunicava la propria volontà di risolvere il contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta, mentre la stazione appaltante intimava la **risoluzione per inadempimento**, affidando successivamente la gestione del servizio alla società **seconda classificata** mediante procedura di interpello.

Nel radicare un giudizio di risarcimento del danno e accertamento contrattuale dinanzi al **Tribunale delle Imprese**, la ditta uscente presentava ripetute istanze di accesso documentale e di **accesso civico generalizzato** ai sensi del [D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33](#), sollecitando l'ostensione delle **perizie di variante suppletiva**, dei computi metrici estimativi e degli **elaborati grafici di progetto esecutivo** approvati a favore dell'impresa subentrata. A fronte di molteplici riscontri parziali ed elusivi, l'autorità

pubblica respingeva definitivamente l'istanza sostenendo che la consistenza degli atti avrebbe cagionato un **blocco dell'attività amministrativa**.

1.2 — L'illegittimità del diniego fondato sulla mole documentale

Con la sentenza n. 6289 del 4 giugno 2026, la Sezione Quarta del Consiglio di Stato ha riformato integralmente la sentenza di primo grado del TAR Calabria, dichiarando la radicale illegittimità del provvedimento di diniego ^[1]. I giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che, sebbene l'ordinamento precluda istanze preordinate a un **controllo generalizzato e indiscriminato**, l'amministrazione non può mai trincerarsi dietro la mole dei documenti per paralizzare l'**esercizio dell'accesso difensivo**.

L'evocazione del pericolo di paralisi funzionale si scontra con il **principio di legalità** e con il canone di buon andamento sancito dall'[art. 97 della Costituzione](#). Le esigenze organizzative interne possono al più giustificare una **ragionevole dilazione temporale** o una **modalità scaglionata di ostensione** dei supporti informatici, ma non possono in alcun caso trasformarsi in una causa atipica di rigetto dell'istanza ostensiva.

02. La dimostrazione dell'interesse difensivo e la pertinenza degli atti

Nel contemperamento tra **accesso difensivo e blocco delle attività**, il nucleo argomentativo della decisione ruota attorno alla nozione di **interesse difensivo concreto ed attuale**, previsto dall'[art. 24, comma 7, L. 241/1990](#) quale condizione per garantire l'accesso anche a documenti sottratti all'ostensione ordinaria. Nella materia dei **contratti pubblici**, la sussistenza di tale interesse richiede che l'istante provi la **stretta pertinenza e indispensabilità** degli atti rispetto alla cura o alla difesa dei propri interessi giuridici in sede giudiziale.

L'interesse all'ostensione è pienamente integrato quando la documentazione richiesta risulti indispensabile per dimostrare in sede civile le modifiche progettuali introdotte dalla stazione appaltante e confutare le reciproche imputazioni di inadempimento.

2.1 — Il nesso di strumentalità con il contenzioso civile pendente

Nel caso esaminato, il Consiglio di Stato ha valorizzato il dato oggettivo costituito dall'avvenuto incardinamento del contenzioso risarcitorio dinanzi al **giudice civile**. La società istante non si era limitata a formulare un'astratta richiesta ostensiva, ma aveva esplicitato la necessità di verificare le differenze strutturali ed economiche tra il **progetto originario** e la nuova perizia di variante approvata dall'amministrazione per consentire la prosecuzione dell'opera alla ditta subentrata.

Tale accertamento assume una portata dirimente nel **giudizio di merito civile**, giacché l'introduzione di modifiche sostanziali alle modalità operative di trattamento dei rifiuti e ai costruttivi delle carpenterie metalliche dimostra se le contestazioni che avevano condotto alla rottura del rapporto negoziale originario fossero imputabili alla ditta uscente o piuttosto a **sopravvenute carenze progettuali** imputabili alla stazione appaltante. Ne consegue che la documentazione richiesta si colloca in un rapporto di **immediata strumentalità probatoria** rispetto al thema decidendum ^[1].

2.2 — Il superamento del divieto di controllo generalizzato dell'operato pubblico

I giudici d'appello hanno confutato la statuizione del TAR che aveva taciuto l'istanza di genericità ed esploratività. Se la primigenia richiesta poteva apparire ampia, le successive note di sollecito avevano perimetrato l'istanza con **estremo rigore analitico**, individuando nominativamente i file computi in formato Primus, gli elaborati grafici delle opere civili e la documentazione relativa all'impianto di trattamento dell'aria.

La **dettagliata specificazione documentale** impedisce che la pretesa ostensiva trasmodi in un'indagine sommaria o in una supervisione ubiquitaria sull'operato della pubblica amministrazione. La disciplina dell'[art. 22 L. 241/1990](#) tutela l'interesse del concorrente alla verifica degli atti che incidono sulla sua sfera giuridica ed economica, fugando ogni sospetto di **istanza emulativa o defatigatoria**.

03. Il coordinamento tra accesso difensivo e poteri istruttori del giudice civile

Il profilo sistematico di maggiore rilievo scientifico della sentenza n. 6289/2026 concerne l'interferenza tra l'**azione di accesso documentale** esperita dinanzi al giudice amministrativo ai sensi dell'[art. 116 c.p.a.](#) e gli strumenti istruttori previsti dal **codice di procedura civile** nel parallelo giudizio ordinario. La difesa della stazione appaltante sosteneva che, una volta incardinato il processo civile, la parte dovesse richiedere l'acquisizione dei documenti tramite l'ordine officioso del magistrato ordinario ex [art. 213 c.p.c.](#)

3.1 — La non assimilabilità tra l'art. 22 L. 241/1990 e l'art. 213 c.p.c.

Il Consiglio di Stato ha chiarito la netta **differenza strutturale e funzionale** tra i due istituti. L'[art. 213 c.p.c.](#) contempla un **potere istruttorio officioso e discrezionale** del giudice civile, finalizzato a richiedere alla pubblica amministrazione informazioni scritte su atti e documenti necessari alla decisione della causa, temperando il metodo dispositivo senza attribuire alla parte un diritto potestativo all'esibizione.

Al contrario, il diritto di accesso disciplinato dalla Legge 241/1990 e arricchito dal [D.Lgs. 33/2013](#) costituisce una **posizione giuridica soggettiva autonoma** a carattere sostanziale, che ridefinisce i rapporti tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione. La pendenza del processo civile non depotenzia né sospende l'azione ex art. 116 c.p.a., potendo l'operatore economico munirsi tempestivamente degli elementi probatori necessari a formulare le proprie domande o a resistere alle pretese risarcitorie avversarie ^[1].

3.2 — L'onere di tempestiva allegazione dell'interesse e il confronto nomofilattico

L'orientamento nomofilattico ribadito nella sentenza n. 6289/2026 trova una preziosa chiave di lettura comparativa in quanto statuito dalla medesima Sezione Quarta nella sentenza 29 gennaio 2026, n. 1090. In quel contenzioso, i giudici amministrativi hanno confermato il diniego ostensivo e respinto l'appello dell'operatore economico che pretendeva l'accesso al contratto e ai SAL dell'**impresa subentrata**, rilevando come il ricorrente avesse ommesso di dimostrare adeguatamente nella fase

procedimentale il nesso di strumentalità difensiva, tentando inammissibilmente di integrarlo per la prima volta nel successivo giudizio amministrativo ^[2].

La comparazione tra le due pronunce del 2026 evidenzia il perimetro dell'onere gravante sull'istante: mentre l'allegazione postuma o generica conduce inevitabilmente alla declaratoria di infondatezza, nella decisione n. 6289/2026 la ditta uscente ha puntualmente circoscritto sin dalle note amministrative la funzionalità probatoria degli elaborati tecnici richiesti rispetto al contenzioso civile, privando la stazione appaltante di qualsiasi giustificazione dilatoria o ostativa.

04. Considerazioni conclusive e cautele operative per stazioni appaltanti e imprese

La pronuncia del Consiglio di Stato offre preziose direttive per la corretta conduzione dei procedimenti ostensivi scaturenti da contenziosi su appalti pubblici. In definitiva, il binomio tra **accesso difensivo e blocco delle attività** non può risolversi in un automatismo preclusivo per la stazione appaltante, dovendo l'eventuale diniego essere motivato esclusivamente sulla base dei **limiti normativi tassativi** o sulla manifesta assenza del nesso di strumentalità difensiva. Qualora la mole degli atti sia imponente, l'amministrazione è tenuta a concordare con l'istante **modalità telematiche di rilascio** o calendari di consultazione, scongiurando soccombenze giudiziali e condanne alle spese.

Per gli **operatori economici** e i loro difensori, la sentenza evidenzia l'importanza di strutturare le istanze ostensive mediante una **dettagliata declinazione degli atti richiesti**, collegando espressamente ciascun documento alle difese da svolgere nel giudizio civile o arbitrale. Tale puntuale perimetrazione neutralizza sul nascere l'obiezione di controllo generalizzato e garantisce l'ottenimento tempestivo degli elementi probatori indispensabili per tutelare le ragioni contrattuali e risarcitorie dell'impresa.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Art. 22 Legge 7 agosto 1990, n. 241](#) — Nozione, principi generali e titolarità del diritto di accesso ai documenti amministrativi.

[Art. 24 Legge 7 agosto 1990, n. 241](#) — Limiti ed esclusioni tassative dal diritto di accesso; prevalenza dell'accesso difensivo.

[Art. 5 Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33](#) — Accesso civico generalizzato a dati e documenti e relative eccezioni di legge.

[Art. 213 Codice di Procedura Civile](#) — Potere istruttorio del giudice di richiedere d'ufficio informazioni scritte alla pubblica amministrazione.

[Art. 116 Codice del Processo Amministrativo](#) — Rito speciale accelerato avverso le determinazioni amministrative in materia di accesso agli atti.

Giurisprudenza citata

- 1. Consiglio di Stato, Sez. Quarta, sentenza 4 giugno 2026, n. 6289** — In tema di contratti pubblici e accesso difensivo ex artt. 22 e 24 L. 241/1990, la stazione appaltante non può opporre il diniego per la mole dei documenti o il paventato blocco dell'attività amministrativa qualora l'istante dimostri l'indispensabilità difensiva collegata a un giudizio civile pendente; autonomia rispetto all'art. 213 c.p.c. Esito: accoglie l'appello. Punto: par. 6-8.
- 2. Consiglio di Stato, Sez. Quarta, sentenza 29 gennaio 2026, n. 1090** — L'accesso difensivo agli atti della fase esecutiva e alle varianti stipulate con l'impresa subentrata richiede la tempestiva e specifica allegazione del nesso di strumentalità sin dal procedimento amministrativo, precluso il soccorso di nuove motivazioni nel processo. Esito: respinge l'appello. Punto: par. 9-10.



Giovanni Ercole Moscarini

Avvocato del Foro di Roma

Esercita nel diritto civile e nel diritto amministrativo. Sulla rivista Metodo Giuridico analizza l'evoluzione normativa e gli orientamenti giurisprudenziali nelle due materie.