

Accesso agli atti di gara e oscuramento: la riespansione del rito

La tutela difensiva dell'aggiudicatario supera il termine decadenziale dell'art. 36 d.lgs. 36/2023 secondo il Consiglio di Stato, sentenza n. 7315/2026

Giovanni Ercole Moscarini Diritto Amministrativo & Appalti Pubblici 06 Ottobre 2026 Lettura 9 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 6 ottobre 2026: La disciplina dell'ostensione digitale dei contratti pubblici bilancia la celerità procedurale con l'inviolabilità del diritto di difesa in giudizio.

Abstract (Italiano)

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 7315 del 2026, affronta la delicata articolazione tra il rito speciale super-accelerato di accesso di cui all'art. 36 d.lgs. n. 36/2023 e la tutela giurisdizionale dell'operatore aggiudicatario. Laddove l'interesse all'ostensione delle parti oscurate dell'offerta tecnica avversaria insorga soltanto a seguito dell'impugnazione dell'aggiudicazione promossa dal concorrente non utilmente graduato, il decorso del termine decadenziale di dieci giorni non preclude l'esercizio dell'azione difensiva. In tale evenienza, estranea alla fattispecie tipizzata del rito ad evidenza pubblica digitale, si determina la piena riespansione del rito ordinario di accesso ex art. 116 c.p.a., escludendo ogni consolidamento preclusivo della segretezza.

Abstract (English)

The Council of State, in judgment no. 7315/2026, examines the intersection between the accelerated ten-day access procedure set forth in Article 36 of Legislative Decree no. 36/2023 and the judicial protection of the successful tenderer. When the interest in accessing technical tender components redacted for trade secret protection arises only following an appeal against the award filed by an unsuccessful competitor, the lapse of the ten-day deadline does not extinguish the right to judicial review. In such circumstances, outside the standard digital procurement regime, the ordinary procedural model under Article 116 of the Administrative Process Code revives, preventing any preclusive finality of the administrative redacting decision.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Carenza genetica di interesse:** L'operatore economico risultato aggiudicatario della procedura non possiede un interesse attuale a impugnare le decisioni di oscuramento delle offerte concorrenti nei dieci giorni successivi alla comunicazione della graduatoria.
- **Riespansione dell'art. 116 c.p.a.:** La sopravvenienza dell'impugnazione altrui genera una pretesa difensiva autonoma che non soggiace ai termini perentori dell'art. 36 d.lgs. 36/2023, riespandendo le garanzie ordinarie del processo amministrativo.
- **Rigore probatorio del segreto:** L'opposizione del segreto tecnico o commerciale richiede la dimostrazione rigorosa e circostanziata dei requisiti oggettivi di cui all'art. 98 del Codice della proprietà industriale.
- **Accertamento circolare:** La giurisprudenza amministrativa subordina la prevalenza della trasparenza difensiva alla previa verifica della fondatezza della privativa e della reale indispensabilità conoscitiva in giudizio.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di contratti pubblici, il termine decadenziale di dieci giorni previsto dall'art. 36, commi 4 e 7, d.lgs. n. 36/2023 per l'impugnazione delle decisioni di oscuramento degli atti di gara trova applicazione nei soli confronti dei concorrenti titolari di un immediato e concreto interesse all'accesso sin dal momento della comunicazione dell'aggiudicazione. Qualora l'interesse all'ostensione delle parti segretate dell'offerta tecnica del concorrente insorga in capo all'aggiudicatario unicamente in via incidentale e sopravvenuta, a seguito e in ragione della notificazione del ricorso principale avverso l'affidamento, la fattispecie esorbita dall'ambito applicativo del rito speciale accelerato, determinando la riespansione del rito ordinario di accesso ex art. 116 c.p.a., non potendosi considerare definitivo e inoppugnabile l'oscuramento nei confronti di chi era ab origine privo di legittimazione ad agire per difetto della lesione attuale.

01. Quadro normativo e accelerazione decadenziale: l'accesso agli atti di gara e oscuramento nel d.lgs.

36/2023

L'articolato impianto delle procedure ad evidenza pubblica, rinnovato dal legislatore delegato, delinea nell'[art. 36 d.lgs. 36/2023](#) un microsystema informativo interamente digitalizzato. In questa cornice si inserisce la pronuncia resa dal **Consiglio di Stato, sentenza n. 7315 del 2026**, la quale chiarisce come l'istituto dell'**accesso agli atti di gara e oscuramento** debba essere interpretato alla luce dei canoni fondamentali del giusto processo e dell'**effettività della tutela giurisdizionale**. La digitalizzazione dell'accesso mira a garantire la **celere conoscibilità delle offerte** per prevenire dilazioni pretestuose nella stipula dei contratti pubblici. Tuttavia, una lettura eccessivamente rigida dei termini processuali rischia di pregiudicare le **facoltà difensive** di chi non versa in una situazione di lesione attuale.

Il combinato disposto degli artt. 35 e 36 del vigente codice sancisce che la **stazione appaltante** renda disponibili attraverso le **piattaforme telematiche certificate** sia gli atti di ammissione e valutazione, sia le offerte dei primi cinque concorrenti graduati. Nel momento in cui un operatore richiede la segretazione di specifiche componenti della propria offerta tecnica a tutela del **segreto industriale o commerciale**, l'amministrazione è chiamata ad adottare una **decisione motivata di accoglimento o diniego**. Qualora la stazione appaltante disponga l'oscuramento parziale, l'art. 36, comma 4, assegna al concorrente interessato un termine stringente di **dieci giorni** per adire il giudice amministrativo nelle forme del **rito abbreviato in camera di consiglio**.

Tale congegno processuale trova giustificazione nella necessità di circoscrivere il **contenzioso preliminare** sull'ostensione documentale prima che decorra il termine ordinario per l'impugnazione dell'aggiudicazione. L'**accelerazione dei tempi processuali** non può però tradursi in una trappola procedurale per il **concorrente vittorioso**. Chi ottiene l'affidamento persegue l'interesse alla conservazione del risultato economico conseguito e non ha ragione di contestare la segretazione delle offerte avversarie. L'interesse a verificare i **contenuti celati** dell'offerta altrui sorge unicamente se e quando un concorrente escluso o secondo graduato decida di promuovere **gravame giurisdizionale** per contestare l'aggiudicazione.

02. L'interesse a ricorrere dell'aggiudicatario e la

riespansione del rito ordinario

2.1 — Carenza originaria di interesse e insorgenza difensiva dell'aggiudicatario

L'inquadramento dogmatico dell'**interesse ad agire** postula che la parte sia titolare di una **posizione giuridica meritevole** e subisca una lesione diretta e attuale. Nel momento della pubblicazione della graduatoria finale, l'**operatore economico aggiudicatario** ha pienamente conseguito il bene della vita anelato attraverso la gara pubblica. Imporre a quest'ultimo l'impugnazione preventiva del **provvedimento di oscuramento** entro dieci giorni significherebbe pretendere un'azione puramente esplorativa e cautelativa, contraria al principio di **economia processuale** sancito dall'art. 100 c.p.c.

La condizione dell'aggiudicatario differisce strutturalmente da quella del secondo classificato. Quest'ultimo ha l'onere immediato di acquisire la piena visione dell'**offerta tecnica vincente** per articolare i motivi di ricorso volti all'annullamento della gara. Al contrario, l'aggiudicatario non ha alcuna **pretesa espansiva** da azionare in via principale, giacché il suo unico scopo consiste nel perfezionamento del rapporto contrattuale. La tesi che sostiene la **decadenza generale dell'aggiudicatario** non convince affatto.

Il nucleo del ragionamento espresso nella decisione di vertice risiede nella valorizzazione della **sopravvenienza processuale**. Quando il secondo graduato notifica il ricorso giurisdizionale introduttivo, l'aggiudicatario vede messa in discussione la propria vittoria. In tale frangente sorge l'esigenza di verificare se anche l'offerta della controparte presentasse anomalie tali da giustificare l'esclusione, onde proporre un tempestivo **ricorso incidentale escludente**.

Come osservato dal Consiglio di Stato n. 7315/2026¹, l'istanza di accesso formulata dall'aggiudicatario a seguito della notifica del ricorso principale integra una **fattispecie del tutto autonoma** e distinta rispetto al procedimento ordinario di consultazione delle offerte digitali. L'interesse conoscitivo scaturisce non già dall'esito della gara in sé, bensì dalla **vocazione difensiva originata** dalla domanda giudiziale avversaria. L'assunto dell'inoppugnabilità è privo di fondamento sistematico.

2.2 — La riespansione del modello generale dell'art. 116 c.p.a.

Dalla natura peculiare della pretesa discende una precisa conseguenza di sistema. Non potendosi applicare la **decadenza decennale speciale** dell'art. 36, comma 4, a chi non aveva interesse a insorgere, si determina la piena riespansione della disciplina comune sul contenzioso di accesso di cui all'[art. 116 c.p.a.](#) L'istanza ostensiva può essere spiegata secondo le regole dell'**accesso difensivo ordinario** disciplinato dalla legge generale sul procedimento amministrativo o tramite **istanza incidentale** nel giudizio principale pendente.

Il Supremo Consesso di Palazzo Spada, nella medesima pronuncia n. 7315/2026, ha puntualizzato che le **determinazioni di segretezza** adottate dalla stazione appaltante non possono assumere carattere di definitività e intangibilità nei confronti di quei soggetti che non versavano in alcuna condizione di pregiudizio al momento dell'aggiudicazione. L'ordinamento processuale non tollera decadenze prive di **preventiva lesione materiale**.

Tale approdo ermeneutico salvaguarda il **principio di parità delle armi** tra le parti processuali ex art. 111 Cost. Se si precludesse all'aggiudicatario la facoltà di difendersi mediante la conoscenza degli elementi celati del concorrente, il contenzioso amministrativo subirebbe un'irragionevole **asimmetria difensiva** a danno del legittimo affidatario dell'appalto.

« **La stabilità delle procedure pubbliche non può comprimere il diritto di difesa dell'aggiudicatario, costringendolo a gravami esplorativi prima ancora che la sua vittoria venga formalmente contestata.** »

03. La prova del segreto commerciale e i limiti dell'oscuramento delle offerte

3.1 — Gli indici di segretezza industriale ex art. 98 c.p.i. e l'onere

motivazionale

L'attivazione del potere di secretazione dell'offerta tecnica non può risolversi in una **clausola di stile** o in una schermatura generalizzata dell'elaborato progettuale. La giurisprudenza amministrativa ha fissato **coordinate ermeneutiche rigorose** per identificare il perimetro delle privative opponibili ai terzi concorrenti. Non basta che l'impresa affermi astrattamente che la propria proposta contiene soluzioni innovative o elementi di know-how esclusivo per paralizzare l'**accesso documentale difensivo**.

Sul punto, il Consiglio di Stato, sentenza n. 693 del 2026², ha statuito che la motivazione a supporto della richiesta di oscuramento deve fare espresso riferimento ai parametri legali tipizzati dall'[art. 98 del d.lgs. 30/2005](#). L'operatore economico è tenuto a comprovare che le informazioni aziendali siano effettivamente **segrete nel loro complesso**, dotate di un apprezzabile **valore economico commerciale** derivante dalla riservatezza e sottoposte a **misure di protezione ragionevoli**. In assenza di tali riscontri specifici, l'oscuramento risulta palesemente illegittimo.

La decisione amministrativa deve farsi carico di un **vaglio motivazionale analitico** per ciascuna pagina o sezione sottratta alla consultazione. La mera apposizione di timbri o diciture confidenziali da parte dell'offerente non esonera la commissione giudicatrice e il responsabile unico del progetto dal verificare l'effettiva consistenza del **bene immateriale tutelato**.

3.2 — Il vaglio unionalmente orientato e la posizione qualificata del concorrente

La disciplina interna deve costantemente misurarsi con il **quadro normativo euro-unitario** delineato dalle direttive europee e interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Come evidenziato nell'esame delle [novità del correttivo appalti](#), la protezione della proprietà industriale non costituisce una barriera insormontabile, ma esige un'opera di **costante bilanciamento proporzionato** con il principio di **trasparenza concorrenziale** nelle commesse pubbliche.

In questa direzione, il TAR Lazio, Roma, sentenza n. 9619 del 2026³, ha richiamato l'esigenza di una **rilettura unionalmente orientata** dell'art. 35 d.lgs. 36/2023, recependo gli approdi sovranazionali tra cui l'ordinanza nella causa C-686/24. Il giudice capitolino ha chiarito che non è predicabile una **prevalenza automatica della secretazione**, dovendosi operare una ponderazione in concreto tra il diritto a un ricorso giurisdizionale effettivo e le esigenze di salvaguardia del patrimonio informativo d'impresa.

A sua volta, il TAR Marche, Ancona, sentenza n. 135 del 2026⁴, ha precisato che la **posizione qualificata e differenziata** rivestita dal concorrente partecipante alla procedura selettiva fonda un interesse qualificato all'accesso difensivo, escludendo ogni equiparazione all'accesso civico generalizzato. L'amministrazione non può recepire passivamente le opposizioni delle controparti, pena la violazione del **principio di trasparenza sostanziale**.

04. Il bilanciamento tra trasparenza e privativa: l'accertamento circolare

La composizione della frizione tra **tutela della privativa industriale** e diritto fondamentale alla difesa processuale si attua attraverso una rigorosa scansione logica. Nel contenzioso relativo all'**accesso agli atti di gara e oscuramento**, la prevalenza dell'uno o dell'altro valore non discende da un primato gerarchico astratto, ma richiede una verifica sequenziale e puntuale della **fondatezza sostanziale** di ciascuna pretesa contrapposta.

Una compiuta formalizzazione metodologica è fornita dal TAR Lazio, Roma, sentenza n. 2280 del 2026⁵, il quale delinea il canone del cosiddetto **accertamento circolare**. Secondo tale impostazione, qualora il controinteressato fornisca un concreto **principio di prova** sulla sussistenza del segreto tecnico o commerciale, l'organo giudicante è tenuto a scrutinare la **pregnanza dell'interesse difensivo** del richiedente. L'accesso integrale prevale unicamente ove la parte istante dimostri la **stretta indispensabilità probatoria** del documento per suffragare le censure sollevate in sede giurisdizionale.

In assenza della dimostrazione del **nesso di necessaria strumentalità**, la domanda di ostensione degrada a istanza puramente esplorativa, destinata a soccombere di fronte al legittimo diritto alla riservatezza industriale. Si realizza così una **continua navette valutativa** tra le posizioni delle parti, che impedisce abusi processuali e tutela gli **investimenti tecnologici** compiuti dalle imprese partecipanti alle gare pubbliche.

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Consiglio di Stato, n. 7315/2026	Evolutivo	L'aggiudicatario privo di interesse originario non decade dal rito ordinario ex art. 116 c.p.a. decorso il termine di dieci giorni.
Consiglio di Stato, n. 693/2026	Conforme	La segretazione dell'offerta tecnica esige prova rigorosa dei requisiti sostanziali dell'art. 98 c.p.i.
TAR Lazio, n. 9619/2026	Conforme	Necessità di bilanciamento unionalmente orientato tra tutela difensiva e privative commerciali.
TAR Marche, n. 135/2026	Conforme	Posizione differenziata del concorrente e divieto di oscuramenti generalizzati privi di contraddittorio.
TAR Lazio, n. 2280/2026	Conforme	Accertamento circolare: prova del segreto e verifica della gravidanza e indispensabilità difensiva.

Il bilanciamento tra accesso difensivo e privativa commerciale

L'accesso alle componenti segretate dell'offerta tecnica non costituisce una conseguenza automatica della pendenza del giudizio. La giurisprudenza esige la duplice verifica della sussistenza di adeguate misure di protezione del know-how e dell'effettiva indispensabilità probatoria degli atti oscurati ai fini del decidere.

05. Profili sistematici e approdi operativi

La ricostruzione operata dal Consiglio di Stato ricompone una potenziale antinomia tra le esigenze di tempestività della committenza pubblica e i principi costituzionali di difesa. Il microsistema dell'**accesso agli atti di gara e oscuramento** disegnato dal d.lgs. n. 36/2023 persegue la lodevole finalità di consentire al secondo graduato una rapida reazione giurisdizionale, evitando che la **discovery documentale** si protragga indefinitamente. Tuttavia, tale modello non può pretendere l'attivazione processuale preventiva di chi ha già conseguito l'**aggiudicazione definitiva**.

La **riespansione del rito comune** di cui all'art. 116 c.p.a. tutela l'equilibrio delle parti dinanzi al giudice amministrativo. L'aggiudicatario, chiamato a difendere la propria posizione contrattuale dall'attacco del ricorrente principale, deve poter accedere agli **elementi tecnici secretati** per verificare la sussistenza di vizi escludenti. Tale facoltà si radica direttamente nell'**art. 24 della Costituzione** e non può essere paralizzata da un provvedimento di oscuramento emesso in una fase in cui non sussisteva alcun **onere di impugnazione**.

Sul piano operativo, le stazioni appaltanti sono sollecitate ad abbandonare prassi burocratiche di **omissis indifferenziati**. La motivazione a tutela del segreto deve essere specifica, attuale e circostanziata, pena la **disapplicazione della secretazione** in sede giurisdizionale. Gli operatori economici, per contro, devono dimostrare con **rigore documentale** il possesso dei requisiti di segretezza industriale. Ne discende un assetto fondato sulla **trasparenza sostanziale**, in cui la tutela delle privative aziendali convive armonicamente con l'effettività della tutela giurisdizionale.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, artt. 35 e 36](#) — disciplina dell'accesso digitale e tutela dei segreti tecnici e commerciali negli appalti pubblici.

[Codice del processo amministrativo, art. 116](#) — rito ordinario in materia di accesso ai documenti amministrativi.

[D.Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, art. 98](#) — requisiti sostanziali di segretezza e tutela del segreto commerciale e industriale.

[Legge 7 agosto 1990, n. 241, artt. 22 ss.](#) — principi generali sull'accesso documentale e prevalenza della difesa giudiziale.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, sentenza n. 7315 del 2026** — Sancisce che l'oscuramento delle offerte non acquisisce definitività verso l'aggiudicatario privo di interesse originario, con conseguente riespansione del rito ordinario ex art. 116 c.p.a. a seguito del gravame altrui. Esito: rigetta. Punto: par. 6.3.

2. **Consiglio di Stato, sentenza n. 693 del 2026** — Precisa che l'opposizione del segreto tecnico o commerciale deve comprovare i puntuali requisiti dell'art. 98 c.p.i., escludendo mere formule assertive. Esito: accoglie. Punto: par. 4.2.
3. **TAR Lazio, Roma, sentenza n. 9619 del 2026** — Evidenzia la necessità di una lettura unionalmente orientata dell'art. 35 del codice appalti volta al bilanciamento tra tutela difensiva e segreti aziendali. Esito: accoglie in parte. Punto: par. 2.2.
4. **TAR Marche, Ancona, sentenza n. 135 del 2026** — Riconosce la posizione differenziata del concorrente, censurando l'oscuramento delle offerte disposto in assenza di reale vaglio e contraddittorio. Esito: accoglie. Punto: par. 2.2.
5. **TAR Lazio, Roma, sentenza n. 2280 del 2026** — Delinea l'accertamento circolare che subordina la trasparenza difensiva alla previa verifica del segreto e della reale indispensabilità degli atti oscurati. Esito: respinge in parte. Punto: par. 10.7.



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.