

Limiti del giudicato e accesso agli atti nelle gare d'appalto

Il Consiglio di Stato definisce l'efficacia preclusiva dell'accertamento sul rapporto e la nullità delle determinazioni comunali in contrasto con il giudicato di rigetto.

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo 22 Ottobre 2026 Lettura 11 min

Stato della questione al 22 Ottobre 2026: Il Consiglio di Stato consolida i principi sulla natura di accertamento del rapporto del rito sull'accesso e sulla preclusione assoluta da giudicato verso la pubblica amministrazione.

Abstract (Italiano)

Abstract: La pronuncia del Consiglio di Stato segna un rilevante chiarimento circa l'efficacia conformativa del **giudicato sul rapporto** in materia di ostensione documentale nelle gare d'appalto. Quando il diniego di esibizione opposto a salvaguardia di **segreti tecnici e commerciali** sia stato confermato con statuizione passata in cosa giudicata, la stazione appaltante non può disporre l'ostensione in sede di spontaneo riesame. Tale determinazione concreta una radicale violazione o elusione del decusum giudiziale, sanzionata con la declaratoria di **nullità provvedimento** in sede di ottemperanza.

Abstract (English)

The Council of State clarifies the preclusive effects of res judicata on substantive legal relations concerning access to procurement documents. Where an administrative refusal grounded on trade secrets has been upheld by an unappealed ruling, the contracting authority lacks power to disclose those records during administrative reconsideration. Any subsequent disclosure is null and void for circumvention of res judicata under administrative compliance proceedings.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

PRINCIPIO DI DIRITTO

Nel rito speciale sull'accesso ai documenti amministrativi, incentrato non già sul mero atto ma sul rapporto sostanziale con accertamento della spettanza della pretesa ostensiva, il passaggio in giudicato della statuizione che esclude l'accesso a determinati documenti a tutela del segreto

tecnico-commerciale preclude in radice all'amministrazione la successiva ostensione di quegli stessi atti; l'eventuale provvedimento adottato in contrasto con tale accertamento definitivo è affetto da nullità per violazione o elusione del giudicato, azionabile dinanzi al giudice dell'ottemperanza.

Punti Chiave

- **Natura dell'accertamento:** Il giudizio sull'accesso accerta la spettanza sostanziale del diritto all'ostensione e produce un vincolo di giudicato a efficacia bidirezionale, operante sia per il privato sia per la stazione appaltante.
- **Limiti al riesame della PA:** L'ordine giudiziale di compiere un motivato bilanciamento difensivo su specifici atti non attribuisce all'amministrazione il potere di estendere l'accesso a documenti già coperti dal giudicato di rigetto.
- **Regime sanzionatorio:** L'atto amministrativo che dispone l'ostensione in elusione del giudicato è nullo ex art. 21-septies l. 241/1990 e art. 114 c.p.a., senza necessità di impugnazione ordinaria nei termini decadenziali.
- **Confini dell'ottemperanza:** Il merito del bilanciamento tra difesa processuale e segreto d'impresa resta demandato alla discrezionalità della stazione appaltante, sindacabile solo in sede di ordinario contenzioso di annullamento.



Indice dei contenuti

01. Il principio del giudicato e accesso agli atti nelle procedure evidenziali

La complessa dialettica delle procedure di evidenza pubblica riflette un costante attrito tra le esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa e la salvaguardia delle prerogative industriali dei concorrenti. In questo scenario operativo, la disciplina che correla **giudicato e accesso agli atti** assume una rilevanza dogmatica e applicativa di primo piano, ponendosi come presidio di stabilità per gli assetti contrattuali già definiti. Nel rito speciale disciplinato dall'art. 116 del Codice del processo amministrativo, l'oggetto del contendere non si esaurisce nell'astratta verifica di legittimità formale dell'atto di diniego o differimento emanato dalla stazione appaltante, ma investe direttamente il **rapporto sostanziale** sotteso alla pretesa informativa. Il sindacato giurisdizionale si spinge dunque

sino all'accertamento puntuale della spettanza del bene della vita conteso, delineando un perimetro conformativo che vincola in modo stringente le successive determinazioni dell'amministrazione.

L'acquisizione di una piena stabilità decisoria mediante il passaggio in cosa giudicata preclude qualsiasi ulteriore rimescolamento delle posizioni soggettive in gara. Quando il giudice amministrativo definisce in via definitiva l'ambito delle produzioni ostensibili, rigettando la domanda di visione per una determinata classe di documenti, l'efficacia del **giudicato sostanziale** produce un duplice effetto preclusivo. Da un lato, impedisce all'operatore escluso di reiterare ad libitum la medesima richiesta in assenza di sopravvenienze o di una diversa qualificazione dell'interesse; dall'altro, inibisce alla stazione appaltante di esercitare una pretesa potestà conformativo-spontanea volta a disporre l'ostensione di quegli stessi atti già giudizialmente esclusi. Come ribadito dal Consiglio di Stato nella sentenza in commento, l'accertamento sulla spettanza del diritto all'ostensione esclude che la pubblica amministrazione possa rimettere in discussione le valutazioni già coperte da giudicato, rendendo radicalmente nullo qualsiasi provvedimento permissivo adottato in difformità dal comando giudiziale^[1].

Tale rigore ermeneutico trova specifica ragion d'essere nell'esigenza di preservare il **know-how aziendale** e i modelli operativi delle imprese partecipanti, la cui divulgazione produrrebbe un vulnus irreversibile sul mercato concorrenziale. Nelle gare caratterizzate da elevata complessità gestionale e tecnologica, la salvaguardia dei **segreti tecnici e commerciali** costituisce un contrappeso inderogabile alle prerogative difensive azionate dai competitor non aggiudicatari. La decisione giurisdizionale che neghi l'accesso per difetto di un puntuale nesso di indispensabilità difensiva cristallizza la prevalenza del segreto d'impresa, precludendo all'amministrazione ogni successiva determinazione lesiva della posizione del controinteressato.

02. La decisione del Consiglio di Stato e i confini dell'ottemperanza

2.1 — L'estromissione documentale coperta da giudicato e la nullità parziale

La vicenda sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato trae origine da una complessa procedura di gara per l'affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale minimo di Rimini. Nel corso del contenzioso promosso dal secondo graduato avverso l'aggiudicazione, era stata azionata una specifica istanza ostensiva ai sensi dell'art. 116, comma 2, del Codice del processo amministrativo, mirata all'acquisizione della documentazione tecnica dell'aggiudicataria. Il Tribunale amministrativo di primo grado aveva accolto solo parzialmente tale domanda: a fronte della dettagliata opposizione spiegata dalla controinteressata a tutela del proprio segreto industriale, il primo giudice aveva ordinato l'esibizione unicamente per i documenti rispetto ai quali l'istante aveva puntualmente allegato concrete **esigenze difensive**, negando invece l'accesso per tutti gli altri atti a fronte di una deduzione generica. Tale statuizione di rigetto parziale non era stata impugnata dalla ricorrente, passando definitivamente in autorità di cosa giudicata formale e sostanziale.

Successivamente, la sentenza d'appello n. 10430 del 2025 aveva riformato l'ordinanza limitatamente agli atti ammessi all'ostensione, imponendo all'amministrazione di svolgere un rinnovato e motivato **bilanciamento degli interessi** alla luce dei principi della giurisprudenza sovranazionale. Nel dare esecuzione a tale comando, tuttavia, la stazione appaltante aveva disposto l'ostensione indiscriminata dell'intero compendio documentale, comprendendo sia gli atti oggetto di riesame sia quelli per i quali il rigetto di primo grado era ormai incontrovertibile. Il Consiglio di Stato, adito in sede di ottemperanza, ha dichiarato la **nullità parziale** del provvedimento comunale per violazione ed elusione del giudicato

ai sensi dell'art. 114 c.p.a. e dell'art. 21-septies della legge n. 241/1990. Quando un accertamento giurisdizionale definitivo esclude la spettanza dell'accesso per difetto di onere probatorio difensivo, alla stazione appaltante è preclusa ogni successiva concessione ostensiva, mancando sopravvenienze fattuali o mutamenti della fattispecie idonei a giustificare la riapertura del rapporto^[1].

2.2 — Il margine valutativo della stazione appaltante e i segreti commerciali

Il secondo versante della decisione si sofferma sull'ampiezza e sui limiti del sindacato esperibile in sede di ottemperanza. L'aggiudicataria lamentava, infatti, che la stazione appaltante avesse disatteso il vincolo conformativo ritenendo insussistenti le ragioni di riservatezza industriale poste a tutela dei modelli di simulazione fluidodinamica e del relativo know-how proprietario. Secondo la tesi della ricorrente, il giudice d'appello avrebbe già qualificato nel merito tali elementi come segreti commerciali meritevoli di protezione assoluta, precludendo all'ente locale qualsiasi apprezzamento autonomo in sede esecutiva. I giudici di Palazzo Spada hanno tuttavia respinto tale censura, precisando l'esatta linea di demarcazione tra vincolo di conformazione e sfera di **discrezionalità tecnica** dell'amministrazione.

La sentenza chiarisce che la precedente pronuncia d'appello si era limitata a registrare la presenza di puntuali argomentazioni difensive addotte dall'impresa, senza pervenire a una statuizione vincolante sulla natura sostanziale dei segreti opposti. L'ordine giudiziale rimetteva alla stazione appaltante il compito di soppesare concretamente le contrapposte posizioni, valutando la consistenza tecnica delle privative industriali in rapporto all'effettiva stretta indispensabilità probatoria dedotta dall'istante. Tale operazione ponderativa investe il vero e proprio **merito del bilanciamento**, che in quanto tale esula dal perimetro del giudizio di ottemperanza. Sul piano sistematico dei rapporti tra **giudicato e accesso agli atti**, la violazione del giudicato sussiste esclusivamente in presenza di un contrasto frontale con una regola puntuale posta dalla sentenza, mentre l'eventuale illegittimità o incongruità della motivazione resa dalla pubblica amministrazione nel bilanciamento deve essere veicolata attraverso l'ordinario rimedio impugnatorio di annullamento per eccesso di potere.

03. La dinamica preclusiva tra divieto di reiterazione e tutela del segreto

3.1 — Il divieto di reiterazione per l'operatore economico escluso

L'efficacia vincolante del giudicato si riflette con pari intensità sulla sfera giuridica dell'operatore economico concorrente, governando i limiti di riproponibilità delle istanze ostensive non accolte. La giurisprudenza amministrativa ha costantemente precisato che il giudizio ex art. 116 c.p.a. conserva una spiccata matrice impugnatoria, ancorché indirizzata all'accertamento del rapporto. Da tale connotazione discende il rigoroso principio secondo cui la mancata impugnazione tempestiva del diniego, ovvero la reiezione con sentenza passata in giudicato, rende del tutto inammissibile la successiva istanza meramente replicativa. Come statuito dal TAR Piemonte, Torino, la reiterazione della domanda di accesso è ammissibile unicamente in presenza di fatti nuovi non rappresentati nell'originaria procedura o a fronte di una diversa prospettazione dell'interesse giuridicamente tutelato, dovendosi altrimenti arrestare dinanzi alla preclusione processuale volta a impedire l'elusione dei **termini decadenziali** di ricorso^[2].

La stabilità del **decisum giudiziale** impedisce che la riproposizione formale dell'istanza si traduca in uno strumento di surrettizia riapertura dei termini per contestare scelte amministrative già divenute inoppugnabili. In tale quadro, la preclusione non opera quale mero effetto di *ne bis in idem* processuale, ma quale garanzia dell'autoresponsabilità della parte istante e della certezza degli esiti di gara. L'amministrazione che riceva un'istanza priva di elementi innovativi ha l'obbligo di opporre il carattere meramente confermativo del precedente assetto, senza poter avviare una nuova istruttoria che vanificherebbe il giudicato formatosi a salvaguardia delle ragioni dei controinteressati.

3.2 — La sopravvenienza di un nuovo interesse difensivo e il vaglio di utilità

L'operatività del limite preclusivo richiede, peraltro, un attento **distinguishing applicativo** per non comprimere indebitamente il diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione. A differenza dell'istanza puramente esplorativa o reiterativa, il divieto non trova applicazione nell'ipotesi in cui l'operatore economico deduca una mutata e specifica situazione legittimante, radicata sulla pendenza di un giudizio diverso ovvero sull'emersione di sopravvenienze sostanziali. In questa prospettiva, costituisce una fattispecie diversa quella scrutinata dal TAR Lazio, Roma, ove una nuova domanda di accesso è stata ritenuta ammissibile poiché sorretta dall'interesse a tutelare il ceto creditorio in sede civile, divergente rispetto al pregresso contenzioso di natura amministrativa^[3].

In tale arresto giurisprudenziale, il collegio capitolino ha ribadito un principio ermeneutico di assoluto rilievo: alla stazione appaltante detentrica del documento è precluso compiere qualsiasi prognosi preventiva sull'influenza, ammissibilità o decisività dell'atto ai fini della controversia instaurata dal richiedente. Un siffatto apprezzamento sull'utilità probatoria compete in via esclusiva all'autorità giudiziaria investita del merito della causa, senza che l'ente pubblico possa frapporre valutazioni di opportunità per negare l'accesso. Il dovere di esibizione permane integro, a meno che non si versi nell'alveo di atti coperti da segreto industriale per i quali operi una preclusione puntuale e specifica già accertata con forza di giudicato.

3.3 — Il principio di tassatività e l'ostensione degli atti tecnici di gara

La composizione del bilanciamento tra riservatezza industriale e disclosure probatoria deve essere armonizzata con il principio di legalità che governa la fase di selezione delle offerte. Nelle procedure di evidenza pubblica, l'interesse del concorrente non aggiudicatario a visionare l'offerta tecnica avversaria non può mai degenerare in una ricerca indiscriminata di anomalie volte a provocare esclusioni prive di fondamento normativo. La giurisprudenza ha costantemente collegato la dialettica tra **giudicato e accesso agli atti** al canone di proporzionalità, impedendo che le richieste ostensive scardinino la cornice della **tassatività delle cause di esclusione** sancita dalla disciplina dei contratti pubblici.

Quando la clausola di esclusione per violazione di specifiche prescrizioni di gara non sussiste o è stata già disattesa in sede contenziosa con efficacia preclusiva, l'interesse difensivo all'accesso perde la propria necessaria **stretta indispensabilità**. Consentire la disclosure di relazioni tecniche, algoritmi di calcolo e segreti commerciali in difetto di un'utilità processuale effettiva determinerebbe uno squilibrio strutturale a danno dell'impresa aggiudicataria, violando gli obblighi di riservatezza imposti dall'art. 35 del nuovo Codice dei contratti pubblici. L'accertamento giurisdizionale definitivo opera quale argine invalicabile, preservando l'integrità del patrimonio informativo dell'aggiudicatario contro manovre distorsive del mercato.

04. Strategie processuali e rilievi pratici per le stazioni appaltanti

L'approdo interpretativo delineato dal Consiglio di Stato impone una rigorosa rimodulazione delle condotte difensive e istruttorie nell'ambito del contenzioso sui contratti pubblici. Sotto il profilo della tecnica processuale, il **difensore dell'operatore economico** controinteressato che intenda salvaguardare il proprio patrimonio di segreti commerciali è chiamato ad assolvere un puntuale **onere probatorio** fin dal momento dell'opposizione stragiudiziale all'istanza ostensiva. Non è sufficiente opporre una generica clausola di riservatezza contrattuale o una vaga esigenza di tutela industriale: occorre identificare con precisione chirurgica le singole componenti documentali che integrano effettivo know-how, spiegando le ragioni tecniche per cui la disclosure cagionerebbe un pregiudizio concorrenziale attuale e non rimediabile.

Ove il primo giudice accolga soltanto parzialmente la richiesta di ostensione, escludendo l'esibizione di specifici atti per difetto di nesso difensivo, l'impresa ha il preciso onere di vigilare sul passaggio in giudicato di tale capo. In caso di mancata impugnazione incidentale da parte del richiedente, si consolida una preclusione assoluta che il difensore potrà eccepire con successo in qualunque successiva fase procedimentale o contenziosa. Qualora la stazione appaltante, travisando i compiti conformativi di un giudicato d'appello o cedendo a indebite pressioni ostensive, disponga l'esibizione di documenti coperti da precedente statuizione definitiva, la via maestra da percorrere non è l'impugnazione ordinaria soggetta ai ristretti **termini decadenziali** dell'art. 120 c.p.a., bensì il **ricorso per ottemperanza** ex art. 112 e 114 c.p.a. volto a far dichiarare la radicale nullità dell'atto amministrativo per violazione ed elusione del giudicato.

Dal canto loro, le stazioni appaltanti devono acquisire consapevolezza della precisa cesura tra vincolo conformativo e merito del bilanciamento. Nella gestione delle dinamiche tra **giudicato e accesso agli atti**, l'amministrazione non può estendere motu proprio il perimetro dell'ostensione oltre i confini disegnati dalla pronuncia giudiziale. Nei casi in cui il giudice ordini una nuova motivazione su determinati documenti controversi, il riesame deve circoscriversi rigidamente a quel segmento procedimentale, senza intaccare le determinazioni negative già coperte da cosa giudicata. In sede di riesame conformativo, la motivazione deve esplicitare in modo trasparente la gradazione tra segreto industriale e indispensabilità processuale, evitando automatismi ostensivi che esporrebbero l'ente a declaratorie di nullità in sede esecutiva o a connesse azioni risarcitorie per indebita divulgazione di privative aziendali.

Approfondimenti correlati su Metodo Giuridico

Accesso agli atti di gara e oscuramento: la riespansione del rito (Diritto Amministrativo)

Oscuramento delle offerte di gara: il dies a quo per l'aggiudicatario (Diritto Amministrativo)

Accesso difensivo agli atti di terzi: onere di strumentalità (Diritto Amministrativo)

Fonti Utilizzate

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, sentenza 9 giugno 2026, n. 5217** — Esito: accoglie in parte il ricorso per ottemperanza e dichiara la parziale nullità del provvedimento amministrativo impugnato Punto: 1.1.1, 1.1.2, 2.1. In sede di ottemperanza, il passaggio in giudicato della statuizione che esclude l'accesso a specifici documenti di gara a tutela del segreto tecnico-commerciale preclude all'amministrazione la successiva ostensione di quegli stessi atti, determinando la radicale nullità del provvedimento permissivo adottato in contrasto con il giudicato sul rapporto.
2. **Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Torino, sentenza 13 gennaio 2023, n. 42** — Esito: accoglie in parte il ricorso e in parte lo dichiara inammissibile Punto: 6.1-6.5, 7.1-7.6. La reiterazione dell'istanza di accesso agli atti di gara già respinta e coperta da giudicato è inammissibile in difetto di elementi nuovi o mutata prospettazione dell'interesse, attesa la natura impugnatoria del rito speciale ex art. 116 c.p.a. e l'inderogabilità dei termini decadenziali.
3. **Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, sentenza 18 marzo 2024, n. 5409** — Esito: accoglie il ricorso e annulla il diniego di accesso Punto: Ritenuto in rito, Ritenuto nel merito. È ammissibile la nuova istanza di accesso difensivo fondata su una diversa situazione legittimante, restando preclusa alla pubblica amministrazione qualsiasi valutazione prognostica preventiva circa la decisività o l'ammissibilità dei documenti richiesti nel giudizio instaurato.



Paola De Virgiliis

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.