

Oscuramento dell'offerta e diritto di accesso: il termine decorre sempre dall'aggiudicazione

di Alessia Piscopo

Data di pubblicazione: 19-11-2025

In tema di accesso agli atti nelle procedure di evidenza pubblica, il termine decadenziale di dieci giorni previsto dall'art. 36, comma 4, del D.lgs. 36/2023 per impugnare le decisioni di oscuramento delle offerte decorre dalla comunicazione digitale dell'aggiudicazione, indipendentemente dalla circostanza che la stazione appaltante abbia effettivamente pubblicato le offerte in forma integrale, parzialmente oscurata o non le abbia pubblicate affatto.

Guida alla lettura

La sentenza in commento affronta una questione di particolare rilevanza sistematica nell'ambito del nuovo assetto normativo delineato dal Codice dei contratti pubblici, interrogandosi sulla **decorrenza del termine decadenziale per l'impugnazione delle decisioni di oscuramento delle offerte nelle procedure di evidenza pubblica**.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, con una pronuncia che si colloca nel solco di un orientamento giurisprudenziale già emerso in altri consessi giurisdizionali, opta per una **lettura rigorosa dell'art. 36, comma 4, del D.lgs. 36/2023**, affermando che **il termine di dieci giorni per proporre ricorso avverso le decisioni di oscuramento decorre invariabilmente dalla comunicazione digitale dell'aggiudicazione, a prescindere dalla circostanza che la stazione appaltante abbia effettivamente reso disponibili le offerte, le abbia pubblicate solo parzialmente o abbia omesso del tutto la loro ostensione**.

La vicenda processuale che ha dato origine alla pronuncia trae origine da una procedura per l'affidamento in concessione della riscossione coattiva dei tributi locali del Comune di Civitanova Marche, gestita dall'Unione Montana dei Monti Azzurri quale stazione appaltante. La società ricorrente, classificatasi in posizione non utile all'aggiudicazione, ha formulato istanza di accesso agli atti di gara, lamentando inizialmente la mancata pubblicazione della documentazione sulla piattaforma telematica e successivamente contestando l'oscuramento parziale dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria disposto dalla stazione appaltante. L'elemento fattuale decisivo ai fini della decisione risiede nella circostanza temporale: la comunicazione dell'aggiudicazione è avvenuta il 28 maggio 2025, mentre il ricorso è stato notificato il 27 giugno 2025, dunque oltre il termine di dieci giorni previsto dalla norma in questione.

Il Collegio muove la propria argomentazione dal dato testuale della disposizione, rilevando come **l'art. 36, comma 4, prescriva con formulazione inequivoca che il ricorso debba essere notificato e depositato entro dieci giorni dalla comunicazione digitale dell'aggiudicazione, senza null'altro aggiungere e senza operare distinzioni tra le**

diverse ipotesi in cui l'ostensione sia integrale, parziale o del tutto assente.

L'opzione ermeneutica privilegiata dai giudici marchigiani si fonda su un duplice ordine di considerazioni, che attengono, da un lato, al **rispetto del canone letterale di interpretazione di cui all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale**, dall'altro, all'esigenza di dare **attuazione fedele alla *ratio legis*** che permea l'intera disciplina del nuovo rito in tema di accesso.

Sul piano letterale, il TAR sottolinea come il legislatore abbia espressamente ancorato la **decorrenza del termine alla comunicazione dell'aggiudicazione**, individuando in tale atto **il momento genetico dell'onere di attivarsi in giudizio, senza subordinare tale decorrenza ad alcun altro evento successivo, quale potrebbe essere la comunicazione delle decisioni assunte sulle richieste di oscuramento**.

Sul **piano teleologico**, il Collegio valorizza ampiamente i passi della **Relazione illustrativa al Codice** dei contratti pubblici che esplicitano **l'intento acceleratorio perseguito dal legislatore** con l'introduzione del nuovo meccanismo procedurale, volto a ridurre i tempi dell'eventuale contenzioso, a velocizzare le procedure di gara e a ottimizzare i tempi complessivi, attraverso l'introduzione di termini più ristretti per proporre ricorso. La sentenza non manca di evidenziare come tale nuovo assetto processuale sia stato significativamente qualificato dalla dottrina e dalla prassi come **rito "super accelerato" o "ipercompresso"**, **locuzioni che ben rendono l'idea della drastica compressione temporale che connota questa particolare *species* di contenzioso amministrativo**.

L'argomentazione sviluppata dal TAR procede poi attraverso un ragionamento di coerenza sistematica, fondato su un'ipotesi limite che assume valore dirimente: **qualora la stazione appaltante pubblicasse un'offerta completamente oscurata, sarebbe indiscutibile, secondo il tenore letterale della norma, l'immediato decorso del termine decadenziale di dieci giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione**. Ebbene, osservano i giudici, nella sostanzialmente analoga situazione in cui l'amministrazione ometta del tutto la pubblicazione dell'offerta, deve ritenersi per coerenza operante il medesimo termine decadenziale, posto che tale omissione equivale nella sostanza ad una decisione implicita di oscuramento totale. Non vi sarebbe infatti **alcuna ragione logica per differenziare, sotto il profilo della decorrenza del termine, la situazione dell'offerta integralmente oscurata da quella dell'offerta non pubblicata**, giacché entrambe le ipotesi producono il **medesimo effetto sostanziale di impedire all'operatore economico interessato l'accesso alle informazioni contenute nell'offerta del concorrente**.

Il Collegio non trascura di evidenziare le conseguenze che deriverebbero dall'accoglimento della tesi opposta, secondo cui il termine decorrerebbe dalla comunicazione delle decisioni assunte sulle richieste di oscuramento. Tale opzione ermeneutica comporterebbe infatti lo spostamento *ad nutum* in avanti del momento di avvio del rito accelerato, secondo le variabili decisioni dell'amministrazione, autonome o di reazione ad altrettanto variabili decisioni della parte istante e poi ricorrente. Ne discenderebbe la **frustrazione degli intenti acceleratori del legislatore con inevitabili riflessi negativi sulla durata dell'intera procedura di appalto**, nella quale l'incidente di accesso andrebbe ad inserirsi. L'esito ultimo di tale interpretazione

alternativa sarebbe quello di conferire alle parti una sostanziale disponibilità su un termine processuale che deve invece ritenersi indisponibile per sua natura, trattandosi di termine decadenziale posto a presidio di esigenze di certezza e di rapida definizione delle situazioni giuridiche.

La pronuncia in esame si iscrive in un **panorama giurisprudenziale non ancora del tutto consolidato, nel quale si registrano orientamenti differenziati in ordine alla questione della decorrenza del termine previsto dall'art. 36, comma 4.** Il Collegio marchigiano, nel dichiarare di aderire all'orientamento già espresso dal TAR Abruzzo con sentenza n. 470/2024 e dal TAR Campania con sentenza n. 4030/2025, prende implicitamente posizione rispetto a quegli indirizzi giurisprudenziali che hanno invece ritenuto che il termine decorra dalla comunicazione delle decisioni di oscuramento, ancorando la decorrenza ad un momento successivo rispetto alla comunicazione dell'aggiudicazione.

Tale opzione interpretativa determina conseguenze di particolare rigore per gli operatori economici, i quali si trovano gravati dall'onere di reagire entro un termine estremamente ristretto anche nell'ipotesi in cui l'amministrazione non abbia ancora provveduto alla pubblicazione delle offerte o abbia omesso di comunicare le proprie decisioni in ordine alle richieste di oscuramento.

Sotto questo profilo, **l'interpretazione accolta dal TAR pone gli operatori economici di fronte alla necessità di un'estrema tempestività nell'attivazione del rimedio giurisdizionale, imponendo loro di impugnare la decisione implicita di oscuramento che si deduce dalla mancata o parziale pubblicazione delle offerte contestualmente alla comunicazione dell'aggiudicazione, anche qualora non siano ancora disponibili elementi conoscitivi sufficienti per valutare compiutamente la fondatezza delle proprie ragioni.**

Tale scenario solleva interrogativi di non poco momento in ordine alla effettività del diritto di difesa e al principio del contraddittorio, ponendosi in potenziale tensione con l'esigenza di garantire agli operatori economici un accesso pieno e consapevole alla tutela giurisdizionale.

D'altra parte, non può non rilevarsi come l'esigenza di certezza e di accelerazione delle procedure, che costituisce la cifra distintiva del nuovo Codice dei contratti pubblici, imponga necessariamente dei *trade-off* rispetto ad altre esigenze, pure meritevoli di tutela, connesse alla pienezza del contraddittorio e alla cognizione approfondita delle ragioni della lite.

La giurisprudenza amministrativa è chiamata ora a fare applicazione di tale disciplina, secondo canoni interpretativi che devono necessariamente tenere conto della *voluntas legis* senza però trascurare i principi costituzionali che presidiano il diritto di azione e di difesa. La soluzione interpretativa adottata dalla sentenza in commento appare in questo senso equilibrata, nella misura in cui, da un lato, **rispetta pienamente il dato testuale e la ratio della norma**, dall'altro, impone agli operatori e alle stazioni appaltanti comportamenti caratterizzati da **tempestività e trasparenza, in un'ottica di responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nella procedura.**

Resta da **verificare se tale orientamento** - che al momento si presenta come maggioritario, ma non ancora pienamente consolidato - **riceverà l'avallo della giurisprudenza di vertice**, ovvero se emergeranno orientamenti differenti che valorizzino maggiormente le esigenze di effettività del contraddittorio e di piena cognizione delle ragioni della lite. La questione rimane aperta e merita di essere seguita con attenzione, attesa la rilevanza pratica che essa assume per tutti gli operatori del settore dei contratti pubblici.

Pubblicato il 11/10/2025

N. 00748/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00452/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 452 del 2025, proposto da I.C.A. - Imposte Comunali Affini S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Martinez, Davide Moscuza, Enrico Bocchino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Unione Montana dei Monti Azzurri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Andrea Filippini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Civita.s S.r.l. Unipersonale, non costituito in giudizio;

nei confronti

Sorit - Societa' Servizi e Riscossioni Italia S.p.A., non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento prot. n. 12029 del 19 giugno 2025, nella parte in cui l'Unione Montana dei Monti Azzurri ha negato alla ricorrente l'accesso alla relazione tecnica Sorit in forma integrale, consentendone l'oscuramento parziale, e nella parte in cui ha omesso l'ostensione degli atti afferenti al sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta aggiudicataria

e quindi per l'accertamento

del diritto di accesso della ricorrente

alla offerta tecnica integrale della controinteressata SORIT, nonché a tutti gli atti relativi al sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta della medesima controinteressata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Unione Montana dei Monti Azzurri;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 il dott. Fabio Belfiori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso all'esame la ricorrente ha chiesto accesso all'offerta tecnica della controinteressata aggiudicataria della concessione, contestando l'oscuramento di parte di essa, nonché l'accesso ai documenti inerenti il sub procedimento di anomalia.

La procedura di evidenza pubblica in rilievo attiene alla concessione della riscossione coattiva dei tributi locali del Comune di Civitanova Marche affidati a Civita.s s.r.l. unipersonale, per la quale la Union Montana qui resistente ha operato quale stazione appaltante.

Afferma la ricorrente che, nonostante l'intervenuta aggiudicazione della commessa, la stazione appaltante ha omesso - in violazione dell'art. 36 co. 1 del Codice dei contratti pubblici - di rendere disponibili gli atti sulla piattaforma telematica dell'ente, compresa la documentazione versata in gara dalla controinteressata.

Informa che in data 30 maggio 2025 ha, quindi, formulato un'istanza per l'accesso alla preindicata documentazione, la quale è stata riscontrata in data 19 giugno 2025, con l'impugnato provvedimento.

La stazione appaltante rispondeva come segue: *“con la presente si comunica che l'istanza di accesso agli atti presentata dall'operatore economico I.C.A. – Imposte Comunali Affini S.p.A. viene accolta parzialmente, per quanto di competenza di questo Ufficio, provvedendo altresì alla trasmissione: - dei documenti amministrativi; - del progetto tecnico, con oscuramento delle parti per le quali l'operatore economico controinteressato SORIT S.p.A. ha formulato specifica e motivata opposizione, come da dichiarazione acquisita agli atti; - dell'offerta economica e del Piano Economico Finanziario (...) Si precisa che gli atti relativi al procedimento di verifica di anomalia dell'offerta non sono in possesso di questo Ufficio, bensì dell'Ente Committente Civita.s S.r.l. Unipersonale, quale soggetto competente per tale fase procedurale. Pertanto, l'accesso a tale documentazione dovrà essere richiesto mediante apposita e separata istanza di accesso agli atti da indirizzarsi direttamente alla predetta società, in qualità di ufficio che detiene gli atti in parola, ai sensi dell'art. 22 della legge 241/1990”.*

Con il ricorso è mossa la seguente censura, *Violazione di legge per violazione degli art. 35 commi 4 e 5 e 36 comma 2 del d.lgs. 36/2023 nonché degli artt. 22 e segg. Legge 241/90. Violazione e falsa applicazione del principio di trasparenza e del diritto di difesa.*

Afferma la ricorrente che la controinteressata ha indicato un aggio pari allo zero %, ossia nullo, accontentandosi del solo rimborso di spese e oneri. Con riguardo al tema dell'attendibilità dell'offerta, ritiene necessario acquisire sia l'offerta tecnica integrale, sia ovviamente le giustificazioni presentate dal concorrente. L'offerta di un aggio nullo, secondo la ricorrente, fa ragionevolmente sorgere il dubbio che, o nel progetto tecnico avversario, nelle parti oscurate, possa essere stata omessa la previsione di elementi/attività essenziali, e/o che i costi di esercizio non siano stati considerati nell'offerta economica, ovvero ancora che le entrate previste come rimborsi oneri e spese, sulla cui base SORIT ha deciso di rinunciare all'aggio, possano fondarsi su dati di riscossione non attendibili.

Evidenzia che l'impugnata determinazione assunta dall'Unione Montana non reca alcuna motivazione alla base della decisione di parziale oscuramento dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria.

Si è costituita in giudizio l'Unione resistente, eccependo in via preliminare irricevibilità e/o inammissibilità *in parte qua* del ricorso, giusto l'art. 36, c. 4 D.Lgs. 36/2023 e 116 c.p.a., stante l'avvenuta notifica e il deposito dello stesso oltre i 10 giorni previsti quale termine perentorio dall'art. 36, c. 4, D. Lgs. n. 36/2023.

Affermando, poi, nel merito, che contestualmente alla comunicazione di aggiudicazione - e contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente - l'Unione Montana dei Monti Azzurri ha ritualmente proceduto in data 29.5.2025 a pubblicare sulla piattaforma di approvvigionamento digitale “Appalti&Contratti”, ai sensi dell'art. 36, D. Lgs. n. 36/2023, tutti gli atti di gara, comprensivi di verbali ed offerte dei concorrenti e relativi allegati (allega relativi *screenshot*).

Riferisce la resistente che il 30.5.2025 I.C.A. S.p.a. formulava - unicamente nei confronti della stazione appaltante - istanza di accesso agli atti ex L. n. 241/1990, con la quale ha richiesto l'ostensione: dei documenti amministrativi, del progetto tecnico, dell'offerta economica, del P.E.F. e dei giustificativi relativi all'anomalia dell'offerta prodotti da SORIT. L'Unione

procedeva dunque alla notifica ai contro-interessati ai sensi e per gli effetti dell'art. 22, c. 1, L. n. 241/1990 e del D.P.R. n. 184/2006, con nota prot. 11411 del 11.6.2025, affinché questi formulassero eventuali osservazioni entro 10 giorni. Entro il termine predetto la SORIT S.p.a., con nota del 12.6.2025 faceva pervenire motivata e comprovata dichiarazione circa l'esistenza di segreti tecnici e commerciali all'interno della propria offerta tecnica.

All'udienza in camera di consiglio dell'8 ottobre 2025, il ricorso è passato in decisione.

Con memoria depositata il 26 settembre 2025, parte ricorrente ha affermato che a fronte dell'adempimento spontaneo da parte dell'Amministrazione resistente, è venuto meno l'interesse rispetto alla esibizione degli atti del sub-procedimento di anomalia dell'offerta dell'aggiudicataria, restando, viceversa, fermo il diniego espresso dall'Unione Montana all'accesso all'offerta tecnica in forma integrale e priva di oscuramenti.

Dunque, il perimetro dell'odierna questione è circoscritto alla decisione di oscuramento dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria, dovendosi rilevare la carenza di interesse sopravvenuta con riguardo ai documenti della procedura di anomalia.

Ciò premesso, il ricorso avverso la decisione di oscuramento va dichiarato irricevibile per tardività dell'azione proposta, per le ragioni che seguono.

L'art. 36 D.lgs. 36/20023, *Norme procedurali e processuali in tema di accesso*, per quello che qui rileva, prevede che,

“1. L'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione sono resi disponibili, attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale di cui all'articolo 25 utilizzata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione ai sensi dell'articolo 90.

2. Agli operatori economici collocatisi nei primi cinque posti in graduatoria sono resi reciprocamente disponibili, attraverso la stessa piattaforma, gli atti di cui al comma 1, nonché le offerte dagli stessi presentate.

3. Nella comunicazione dell'aggiudicazione di cui al comma 1, la stazione appaltante o l'ente concedente dà anche atto delle decisioni assunte sulle eventuali richieste di oscuramento di parti delle offerte di cui ai commi 1 e 2, indicate dagli operatori ai sensi dell'articolo 35, comma 4, lettera a).

4. Le decisioni di cui al comma 3 sono impugnabili ai sensi dell'articolo 116 del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato I al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, con ricorso notificato e depositato entro dieci giorni dalla comunicazione digitale della aggiudicazione. Le parti intime possono costituirsi entro dieci giorni dal perfezionamento nei propri confronti della notifica del ricorso”.

Nella specie la comunicazione di aggiudicazione è avvenuta il 28 maggio 2025, mentre il

ricorso è stato notificato il 27 giugno 2025, oltre i dieci giorni previsti dall'art. 36 c. 4 cit.

Il Collegio ritiene che tra le varie opzioni ermeneutiche proposte dalla giurisprudenza relativamente all'art. 36 ridetto, debba privilegiarsi (T.A.R. per l'Abruzzo, sez. I, 11 novembre 2024, n. 470; T.A.R. per la Campania, Napoli, sez. I, 27 maggio 2025, n. 4030) quella che al contempo è più fedele al dato letterale e alla intenzione del legislatore (art. 12 c. 1 disp. sulla legge in generale).

Quanto al dato letterale il comma 4 dell'art. 36 cit. stabilisce che il *“ricorso (è) notificato e depositato entro dieci giorni dalla comunicazione digitale della aggiudicazione”*. Senza null'altro aggiungere.

Quanto all'*intentio legis*, relativamente alle nuove norme procedurali in tema di accesso nell'ambito della procedura di appalto, nella Relazione illustrativa al Codice dei contratti pubblici (pag. 52), si indica il *“fine di ridurre i tempi dell'eventuale contenzioso che può venirsi a creare rispetto alla procedura di gara”, la “velocizzazione delle procedure di gara”, l' “ottimizzare i tempi”, oltre a “tempi più ristretti per proporre ricorso avverso le parti considerate segrete anche dalla stessa amministrazione all'esito della fase amministrativa. Il ricorso proposto secondo il rito dell'accesso di cui all'art. 116 c.p.a. deve essere notificato entro 10 giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione ai sensi dell'articolo 90”*.

Locuzioni che sono univoche nell'esprimere gli intenti acceleratori della nuova procedura di accesso. Non a caso il nuovo rito in esame è comunemente qualificato “super accelerato” o “ipercompresso”.

Sulla stessa linea si pone il comma 7 dell'art. 36, il quale prevede che *“Il ricorso di cui al comma 4 è fissato d'ufficio in udienza in camera di consiglio nel rispetto di termini pari alla metà di quelli di cui all'articolo 55 del codice di cui all'allegato I al decreto legislativo n. 104 del 2010 ed è deciso alla medesima udienza con sentenza in forma semplificata, da pubblicarsi entro cinque giorni dall'udienza di discussione, e la cui motivazione può consistere anche in un mero richiamo delle argomentazioni contenute negli scritti delle parti che il giudice ha inteso accogliere e fare proprie”*.

Stando così le cose, deve optarsi per l'orientamento secondo cui il termine breve di dieci giorni si applica sempre, con decorrenza dalla comunicazione dell'aggiudicazione, anche laddove l'ostensione sia parziale o, addirittura, assente, posto che ciò equivale nella sostanza ad una decisione implicita di oscuramento totale.

Qualora, infatti, la s.a. pubblicasse un'offerta completamente oscurata, sarebbe pacifico, giusto il tenore della norma, l'immediato decorso della decade normativamente prevista.

Pertanto, nella sostanzialmente analoga (sotto il profilo dell'interesse conoscitivo del ricorrente) situazione di mancata pubblicazione dell'offerta, va ritenuto, per coerenza, analogamente operante il medesimo termine decadenziale.

La diversa opzione, secondo cui il termine di dieci giorni decorrerebbe dalla comunicazione

delle decisioni assunte dalla stazione appaltante sulle richieste di oscuramento delle offerte, comporterebbe lo spostamento *ad nutum* in avanti del termine di avvio del rito “super accelerato”, secondo le variabili decisioni dell’amministrazione, autonome, o di reazione, ad altrettanto variabili decisioni della parte istante e poi ricorrente. Ne discenderebbe la frustrazione degli intenti acceleratori del legislatore con riflessi sulla durata dell’intera procedura di appalto, nella quale l’incidente di accesso si attivasse.

L’esito sarebbe la disponibilità in capo alle parti di un termine processuale, viceversa da ritenersi, indisponibile.

Dunque, nel caso di specie, in disparte la controversia sulla avvenuta (secondo parte resistente) o meno (secondo parte ricorrente) pubblicazione degli atti di gara contestualmente all’aggiudicazione, è pacifico che il ricorso sia stato notificato e depositato oltre il termine decadenziale previsto dal comma 4 dell’art. 36 D.lgs. 36/2023.

Il ricorso, per le esposte ragioni, va dichiarato in parte irricevibile per tardività e in parte improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse.

Data la novità della questione, si ravvisano sufficienti ragioni per la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte irricevibile e in parte improcedibile.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2025 con l’intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere

Fabio Belfiori, Referendario, Estensore

