

Inversione procedimentale e accesso agli atti di gara: è legittimo il differimento dell'accesso agli atti e ai documenti di gara non ancora esaminati e valutati dalla stazione appaltante

di Giuseppantonio Schiavone

Data di pubblicazione: 14-1-2026

In tema di accesso agli atti di una procedura di gara, i casi di omessa o parziale ostensione dei documenti dopo l'aggiudicazione, in riscontro a istanza di accesso del concorrente e a opposizioni dei controinteressati del pari espresse dopo l'aggiudicazione, si collocano fuori dal perimetro dell'art. 36, comma, 4 del d.lgs. n. 36 del 2023, rientrando piuttosto nel campo di applicazione dell'art. 116 c.p.a.

In linea con quanto previsto dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 36 del 2023, il diritto di accesso alla documentazione amministrativa, che non sia stata ancora esaminata dalla stazione appaltante e rispetto alla quale non abbia avuto luogo la "fase procedimentale" di valutazione necessaria per la piena definizione della posizione dei concorrenti, deve intendersi differito all'esito di tale valutazione. Posticipare l'accessibilità a detti documenti risulta coerente non solo con la dimensione attuale e concreta dell'interesse conoscitivo dell'istante, ma anche con la struttura a formazione progressiva della procedura di gara e con la previsione di separate fasi valutative, accentuata ancor di più dal meccanismo c.d. "dell'inversione procedimentale" dell'esame della documentazione amministrativa dei partecipanti.

Guida alla lettura

La vicenda

L'ordinanza in commento ha per oggetto una controversia sorta nell'ambito di una **procedura di gara per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria** relativi ad un intervento di **manutenzione straordinaria** di un immobile di proprietà del comune procedente e da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con **applicazione dell'inversione procedimentale**.

Accadeva che all'esito della valutazione delle offerte tecniche e della verifica di anomalia svolta dal RUP la S.A. procedeva all'aggiudicazione della commessa autorizzando l'avvio dell'esecuzione del servizio in via d'urgenza in pendenza della stipula del contratto. **Per effetto dell'applicazione del rito dell'inversione procedimentale la documentazione amministrativa della seconda classificata non veniva esaminata.**

Avverso l'aggiudicazione proponeva ricorso la seconda classificata censurando l'attività della S.A. in ordine a diversi motivi e contestualmente **la ditta aggiudicataria al fine di resistere al**

ricorso formulava istanza di accesso agli atti alla documentazione amministrativa della ricorrente.

La richiesta veniva accolta solo parzialmente dalla S.A. per diverse ragioni:

- a) **opposizione della controinteressata** (attuale ricorrente) sulla sussistenza nell'ambito dell'offerta tecnica di informazioni che costituivano segreti tecnico-commerciali;
- b) **accesso negato alla documentazione amministrativa** in quanto per gli effetti dell'inversione procedimentale la commissione di gara non aveva proceduto alla sua valutazione;

Da qui la pronuncia dei giudici siciliani in merito all'istanza di accesso dichiarata in parte improcedibile ed in parte infondata.

Il quadro normativo

Preliminarmente è necessario dare conto che il rito dell'**inversione procedimentale** è disciplinato all'**art. 107, comma 3 del d.lgs. n. 36/2023** il quale dispone che: *"Nelle procedure aperte, la stazione appaltante può disporre negli atti di gara che le offerte siano esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte [...]".* Di fatto con la norma in parola il Codice "autorizza" una **inversione delle fasi di gara** rinviando l'analisi della documentazione amministrativa dopo l'analisi delle offerte. Ciò determina nei fatti la possibilità che **dopo l'aggiudicazione la documentazione amministrativa di tutti i partecipanti alla procedura non sia stata ancora aperta e/o valutata**, come nel caso in esame.

In merito, poi, alla materia dell'accesso agli atti e ai documenti di gara, il legislatore del codice dispone all'art. 35 che **fino a conclusione delle fasi valutative l'accesso ai documenti di gara è differito** e ciò vale sia per l'offerta quanto per la documentazione amministrativa.

La decisione del TAR

I giudici di prima istanza nel pronunciarsi sulla richiesta di accesso colgono l'occasione per chiarire che **non perché gli atti oggetto di richiesta di accesso rientrino in una procedura di affidamento ai sensi del codice le stesse debbano sempre e solo essere trattate in ordine alle disposizioni di cui agli artt. 35 e 36 del d.lgs. n.36/2023**. Nel caso in esame, infatti, la richiesta di accesso, pervenuta dopo l'aggiudicazione, non riferisce alla generale condivisione degli atti di gara disciplinata dall'art. 36 del Codice, bensì il suo parziale accoglimento con relativo differimento, **in tali casi viene in rilievo l'art. 116 c.p.a. il c.d. rito ordinario di accesso**.

Ciò detto, evidenziano i giudici siciliani, non colgono nel segno le ragioni degli istanti in quanto il differimento operato dalla S.A. **"risulta coerente con la struttura a formazione progressiva della procedura di gara e con la previsione di separate fasi valutative, accentuata ancor di più dal meccanismo dell'inversione procedimentale, che suggerisce**

di non anticipare la conoscenza di documenti che non sono stati ancora esaminati dalla stazione appaltante e rispetto ai quali non ha avuto luogo la “fase procedimentale” di valutazione necessaria per la piena definizione della posizione dei concorrenti”.

L'interesse dell'istante, che deve essere **concreto e attuale**, infatti, potrebbe non configurarsi in quanto gli esiti della valutazione della documentazione potrebbero condurre all'esclusione del partecipante facendo **venir meno le ragioni dell'accesso**. Il Collegio, quindi, nel pronunciarsi definitivamente sulla richiesta ritiene legittimo il differimento operato dalla S.A. in considerazione della fase della procedura in cui l'istanza di accesso è stata formulata.

Conclusioni

La pronuncia è di interesse sotto diversi profili. In primo luogo si chiarisce che **non è possibile** nell'ambito di una procedura di gara **concedere l'accesso a documenti e atti che la stazione appaltante non abbia ancora esaminato, a maggior ragione nei casi** in cui la procedura abbia seguito il rito dell'**inversione procedimentale**. In secondo luogo, ai fini processuali, le controversie in materia di **diniego o differimento dell'accesso a documenti di gara formulate dopo l'aggiudicazione seguono il rito dell'accesso di cui all'art. 116 del c.p.a.** e non la disciplina “speciale” dell'accesso di cui all'art. 36 del Codice dei contratti.

Pubblicato il 21/11/2025

N. 02522 /2025 REG.PROV.COLL.

N. 01961/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1961 del 2025, proposto da

Eupro S.r.l., Progetto Cmr Engineering Integrated Services S.r.l., Studio Delos Ingegneri Associati in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentati e difesi dagli avvocati Carmelo Giurdanella Annina e Paolo Vigneri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Palermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Criscuoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio fisico eletto presso l'Avvocatura Comunale in Palermo, P.zza Marina, 39

nei confronti di

Sab S.r.l., Sicef S.r.l., Ird Engineering S.r.l., Gis Design S.r.l., Alessandro Zichi in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio fisico eletto in Palermo, viale Libertà n. 171;

per l'annullamento

della Determinazione Dirigenziale n. 13371 del 19 settembre 2025 dell'Area dei Lavori Pubblici e Manutenzioni del Comune di Palermo, avente ad oggetto: "Aggiudicazione, ai sensi dell'art. 17 comma 5 del D.lgs. 36/2023, e affidamento, a seguito di procedura aperta sopra soglia comunitaria di cui all'art. 71, del d.lgs 36/2023, del servizio di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, direzione lavori, misure e contabilità, relativo all'intervento "manutenzione straordinaria, immobile confiscato sito in via Ugo La Malfa n. 64 – Palermo" – CUP: D78E24000150004 - CIG B4E5A91BEA, al R.T.P. Sab s.r.l., e in cui si dispone l'esecuzione in via d'urgenza, comunicata via pec in data 29 settembre 2025;

- dei seguenti verbali di gara:
- i verbali di gara nn. 2/5, nella parte relativa alla valutazione delle offerte tecniche e all'attribuzione dei punteggi;
- del verbale di gara n. 6 del 15 aprile 2025, nella parte in cui si dà atto dei punteggi tecnici, si procede all'apertura delle offerte economiche, si formula la graduatoria provvisoria e si dispone la verifica di anomalia per l'offerta del R.T.P. SAB;
- del verbale di verifica dell'anomalia dell'offerta e del verbale di gara n. 7 del 28 aprile 2025, nella parte in cui si reputa positiva la valutazione di congruità dell'offerta del R.T.P. SAB;
- dei verbali nn. 8/12, nelle parti in cui si dispongono molteplici soccorsi istruttori a favore dell'operatore controinteressato, con giudizio di completezza e conformità della documentazione amministrativa del R.T.P. Sab e se ne propone l'aggiudicazione;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché non conosciuto, ivi compresa, ove intervenuta, la stipula del contratto e/o la consegna anticipata del servizio in via d'urgenza;

nonché, per la declaratoria dell'inefficacia del contratto eventualmente stipulato tra il Comune di Palermo e il R.T.P. controinteressato;

e per la condanna dell'Amministrazione a disporre il subentro del R.T.P. ricorrente nell'eventuale contratto relativo al servizio di cui è causa, ai sensi dell'art. 124 c.p.a.; e, in via subordinata, dell'Amministrazione al risarcimento del danno per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Palermo, di Sab S.r.l., di Sicef S.r.l., di Ird Engineering S.r.l., di Gis Design S.r.l. e di Alessandro Zichi;

Vista l'istanza ex art.116 comma 2 c.p.a. da valere anche come istanza ex artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 36/2023, proposta dal RTI Sab;

Vista l'ordinanza del 5 novembre 2025 n. 617; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2025 il dott. Francesco Mulieri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

MOTIVAZIONI

PREMESSO che:

- con Determinazione Dirigenziale n. 17592 del 13 dicembre 2024, il Comune di Palermo ha indetto una procedura aperta per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria relativi all'intervento di *"Manutenzione straordinaria immobile confiscato in via Ugo La Malfa n. 64"*, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo;
- a seguito dell'esame delle offerte tecniche ed economiche, è risultato aggiudicatario il RTI Sab il quale ha offerto un ribasso del 100% sull'importo delle spese ed oneri accessori di poco superiore a quello offerto dal raggruppamento ricorrente (RTI Eupro) pari al 92%;
- all'esito della valutazione tecnico-economica complessiva, la Commissione ha formulato la seguente graduatoria: 1° R.T.P. Sab con 99,329 punti; 2° R.T.P. Eupro con 99,082 punti;
- pur essendo entrambi i ribassi offerti superiori al 40% (soglia indicata dall'art. 21 del Disciplinare ai fini della verifica dell'anomalia), la Commissione ha richiesto al RUP di avviare la verifica di anomalia ai sensi dell'art. 110 D.lgs. 36/2023 nei confronti del RTI controinteressato in quanto aggiudicatario;
- per effetto della "inversione procedimentale", la documentazione amministrativa del secondo classificato non è stata esaminata;
- con la Determinazione Dirigenziale n. 13371 del 19 settembre 2025 sono stati approvati i verbali di gara, è stata disposta l'aggiudicazione e l'affidamento del servizio al R.T.P. Sab ed è stato autorizzato l'avvio dell'esecuzione del servizio in via d'urgenza, prima della stipula del contratto;
- avverso la predetta aggiudicazione ha proposto ricorso il R.T.P. Eupro, deducendone la illegittimità: a) per non congruità dell'offerta; b) per asserita inapplicabilità (DGUE di una mandante) ed eccessività (si assume il ripetuto utilizzo quanto alla richiesta della appendice della garanzia provvisoria) dell'uso del soccorso istruttorio; c) per avere previsto la consegna d'urgenza (effettuata il 21/10/2025) senza motivazione in

violazione dello *stand still*;

- per resistere al ricorso si è costituito il RTP Saub, il quale, con nota del 28/10/2025, ha chiesto al Comune di Palermo la documentazione amministrativa del R.T.P. Eupro al fine di valutare la possibilità di proporre ricorso incidentale;
- il Comune resistente, con nota prot. AREG/1516097/2025 del 29/10/2025, ha richiesto al R.T.P. Eupro *“... la liberatoria alla trasmissione della documentazione richiesta, entro 24 ore dalla ricezione della presente, al fine di ottemperare nei termini di legge”* e poi si è limitato a trasmettere, senza alcuna valutazione di assenso o dissenso la nota prot. 2025/1520007 A del 30/10/2025, trasmessa entro i termini richiesti, con cui il RTP Eupro ha riscontrato la richiesta dell'Amministrazione, come di seguito riportato: a) *“per quanto riguarda l'offerta tecnica il sottoscritto conferma la dichiarazione di riservatezza presentata sulla sussistenza nell'ambito dell'offerta tecnica stessa di informazioni che costituiscono segreti tecnici o commerciali, ai sensi dell'art. 35, comma 4, lett. a, del D.lgs. 36/2023. Dette informazioni sono le parti oscurate contenute nella relazione dell'Offerta tecnica allegata alla dichiarazione di riservatezza resa e, pertanto, può essere consegnata solo la versione oscurata dell'offerta tecnica”*; b) *“la documentazione amministrativa del nostro RTP non può essere consegnata in quanto la stazione appaltante ha stabilito di ricorrere all'inversione procedimentale e, quindi, in seduta pubblica è stata aperta e verificata solo la documentazione amministrativa del concorrente primo in graduatoria. Le buste amministrative di tutti i concorrenti, ad eccezione del RTP SAB s.r.l., sono ancora chiuse e potranno essere aperte solo dalla Commissione di gara, in seduta pubblica, se la sospensiva chiesta avverso il primo aggiudicatario, già concessa in sede monocratica, verrà confermata dal Tar Palermo anche nella prevista prossima sede collegiale del 4 novembre 2025”*;

CONSIDERATO che, con atto notificato e depositato il 3 novembre 2025, il RTI Sab ha proposto istanza di accesso, mediante estrazione di copia, ex art.116 comma 2 c.p.a. da valere anche come istanza ex artt. 35 e 36 del d.lgs. n. 36/2023, chiedendo che sia ordinato al Comune di Palermo di ostendere la documentazione amministrativa del RTI Eupro e della documentazione tecnica, senza oscuramenti;

- con ordinanza del 05/11/2025 n. 617, la domanda cautelare di parte ricorrente è stata accolta;
- alla camera di consiglio del 18 novembre 2025, l'istanza di accesso è stata trattenuta in decisione;

RILEVATO che l'istanza di accesso presentata dal RTI Sab è del 28/10/2025 e dunque successiva all'aggiudicazione del 19 settembre 2025; essa pertanto ricade nel campo di applicazione dell'art. 116 cod. proc. amm., ritenendo il Collegio di aderire all'orientamento giurisprudenziale secondo cui i casi di omessa o parziale ostensione dei documenti dopo l'aggiudicazione, in riscontro a istanza di accesso del concorrente e a opposizioni dei controinteressati del pari espresse dopo l'aggiudicazione, si collocano fuori dal perimetro dell'art. 36 comma 4 del D.lgs. n. 36 del 2023 (T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, 12/09/2025, n. 2625, T.A.R. Sicilia Palermo, Sez. I, 6/11/2025, n. 2426, e ulteriore giurisprudenza ivi citata);

RILEVATO altresì che la richiesta di accesso all'offerta tecnica è divenuta improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse atteso che, in data 5 novembre 2025, il RTP Eupro ha trasmesso alla S.A. formale liberatoria accesso all'offerta tecnica e in pari data, la stazione appaltante ha trasmesso l'offerta tecnica integrale alla RTP Sab;

RITENUTO di dover esaminare la domanda di accesso con riferimento alla documentazione amministrativa;

CONSIDERATO che:

- sul punto la difesa del RTI Sab: a) ha lamentato l'ennesima opposizione da parte del R.T.P. Eupro alla trasparenza della propria documentazione pretendendo la disapplicazione dell'art. 107, comma 3, del D.lgs. n. 36/2023 che, invece, prevede che nelle gare con inversione procedimentale siano garantiti adeguati rimedi volti a tutelare il rispetto della par condicio tra i concorrenti e l'aggiudicataria. E ciò, per potere reagire al ricorso principale, acquisendo la documentazione necessaria per proporre tempestivamente ricorso incidentale; b) ha richiamato nell'odierna camera di consiglio, l'art. 25 del disciplinare di gara che, in punto di accesso, prevede che *"In caso di ricorso all'inversione procedimentale gli atti della procedura sono messi a disposizione con le modalità suindicate, avvertendo che la documentazione amministrativa non ha formato oggetto di valutazione da parte della stazione appaltante"*;

RITENUTO di non condividere tale tesi atteso che:

- con la sopra cita ordinanza n. 617/2025, il Collegio ha disposto che la resistente amministrazione provveda nelle more ad esaminare la documentazione amministrativa del ricorrente RTP Eupro ed eventualmente a sottoporre a verifica di anomalia la relativa offerta;
- consentire al RTP Sab di acquisire la documentazione amministrativa del RTI Eupro, in disparte quanto da quest'ultimo dedotto in ordine alla violazione della *par condicio*, (avendo Sab beneficiato di tre soccorsi istruttori, senza alcun tipo di ingerenza da parte di altri concorrenti), significherebbe incidere sull'autonomia di una valutazione ancora *in fieri*;

RICHIAMATO l'art. 35, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023, sulla base del quale il Codice dei contratti pubblici differisce il diritto di accesso, non solo per le componenti dell'offerta tecnica ed economica dell'operatore ma anche in relazione alla documentazione amministrativa;

RITENUTO che:

- essendo l'interesse di Sab, allo stato, soltanto potenziale e condizionato all'esito di una valutazione non ancora conclusa, il diritto di accesso alla documentazione deve intendersi solo differito all'esito di tale valutazione;
- posticipare l'accessibilità di detti documenti risulta non solo coerente con la

dimensione attuale e concreta dell'interesse conoscitivo, ma anche con la struttura a formazione progressiva della procedura di gara e con la previsione di separate fasi valutative, accentuata ancor di più dal meccanismo dell'inversione procedimentale, che suggerisce di non anticipare, in linea con quanto previsto dall'art. 35, comma 3 del D.lgs. n. 36/2023, la conoscenza di documenti che non sono stati ancora esaminati dalla stazione appaltante e rispetto ai quali non ha avuto luogo la "fase procedimentale" di valutazione necessaria per la piena definizione della posizione dei concorrenti;

- peraltro, un concreto interesse conoscitivo, oltre che difettare per le ragioni anzidette al momento attuale, potrebbe non configurarsi in capo all'odierno istante, poiché, gli esiti della valutazione di detti documenti potrebbero condurre all'esclusione di Eupro (che a sua volta ha offerto un ribasso del 92% e che non è stato sottoposto a verifica di anomalia soltanto perché secondo graduato), privando di ragione l'accesso anticipatamente eseguito;
- non osta al diniego all'accesso nella presente fase della procedura di gara il disposto dell'art. 25 del disciplinare di gara atteso che esso appare riferirsi alla pubblicazione ex 36 D.lgs. n. 36/2023 di documentazione non esaminata e non all'accesso difensivo ordinario a documentazione in corso di esame;

RITENUTO, pertanto, sulla scorta di quanto sopra esposto e rilevato, che:

- l'istanza di accesso all'esame deve essere dichiarata in parte improcedibile ed in parte infondata;
- la novità della questione giustifica la compensazione delle spese di fase.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima) dichiara l'istanza di accesso all'esame in parte improcedibile ed in parte infondata.

Spese compensate.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Francesco Mulieri, Consigliere,

Estensore Pierluigi Buonomo, Referendario