

Strumentalità della domanda di accesso ex art. 116 C.p.A.: necessità di una connessione almeno in senso ampio

di Antonio La Marca

Data di pubblicazione: 24-2-2026

La tesi della “natura decisoria”, con conseguente appellabilità dell’ordinanza, va seguita per le seguenti ragioni.

In primo luogo – sulla base del criterio di interpretazione letterale – l’art. 116 cod. proc. amm. prevede, al comma 2, che: i) «il ricorso di cui al comma 1» può essere proposto con istanza in pendenza di giudizio, il che evidenzia – per il rinvio effettuato all’accesso richiesto con ricorso autonomo – la sostanziale unitarietà del rimedio; ii) l’istanza deve essere notificata all’Amministrazione e agli eventuali controinteressati, che potrebbero anche essere diversi dalle parti già evocate in giudizio, il che evidenzia come il rispetto delle regole del contraddittorio sia coerente con la logica della natura decisoria dell’ordinanza.

In secondo luogo – sulla base del criterio di interpretazione storica – le norme vigenti, rispetto a quelle contenute nell’art. 17 della legge n. 15 del 2005, non qualificano più l’ordinanza in esame come «ordinanza istruttoria».

In terzo luogo – sulla base del criterio di interpretazione sistematica – il codice del processo amministrativo ha disciplinato distintamente la fase dell’istruttoria e l’istanza di accesso in corso del giudizio, con la conseguenza che non si possono sovrapporre gli istituti in esame (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 19 del 2020, cit., sulle differenze tra l’accesso documentale e le esigenze istruttorie, anche nel processo civile).

In quarto luogo – sulla base dei criteri di interpretazione conforme a Costituzione – è necessario assicurare il diritto di difesa (artt. 24 e 113 Cost.; art. 1 cod. proc. amm.) dei controinteressati e della stessa pubblica amministrazione, qualora nel corso del processo sia emessa una ordinanza che accolga il ricorso ex art. 116, comma 2, cod. proc. amm. e consenta l’ostensione dei documenti richiesti.

Sulla base di quanto esposto, deve ritenersi che l’ordinanza che esamina l’istanza di accesso proposta nel corso di giudizio ha valenza decisoria, in quanto incide su situazioni giuridiche diverse rispetto a quelle oggetto del giudizio principale, così come avviene nel caso di ricorso proposto in via autonoma.

Rispetto a quest’ultimo rimangono tuttavia talune peculiarità.

La prima peculiarità risiede nel fatto che in questo caso si tratta di un accesso difensivo “qualificato” dalla circostanza che la documentazione richiesta deve essere strumentale alla tutela delle situazioni giuridiche che sono state fatte valere in uno specifico processo amministrativo in corso di svolgimento. In questo senso si spiega anche il riferimento alla

«connessione», contenuto nel secondo comma dell'art. 116 cod. proc. amm. Si tratta di una "strumentalità in senso ampio", in quanto la valutazione che deve essere effettuata dal giudice non è soltanto volta a verificare la possibile rilevanza del documento per la definizione del giudizio, ma può servire anche per risolvere in via stragiudiziale la controversia, per proporre una nuova impugnazione ovvero ancora una diversa domanda di tutela innanzi ad altra autorità giudiziaria.

La seconda peculiarità risiede nel fatto che la disposizione in esame consente al giudice di non decidere in ordine all'istanza di accesso con ordinanza, ma di deciderla con la sentenza che definisce il giudizio. Questa previsione si spiega proprio nella logica della «connessione» della domanda con il giudizio in corso, che potrebbe indurre il giudice della causa principale a rinviare, ad esempio, la decisione incidentale sull'accesso al momento di adozione della sentenza, qualora ritenga che quella documentazione non risulti necessaria ai fini della definizione del giudizio. Tale soluzione consente maggiore celerità allo svolgimento del processo senza incidere sulla tutela della parte, in quanto la decisione è solo rinviata alla fase conclusiva del processo stesso.

Guida alla lettura

La **natura dell'istanza d'accesso in corso di causa**, disciplinata dal **comma 2 dell'art. 116 C.p.A.**, ha suscitato un intenso dibattito dottrinale e giurisprudenziale **che ha avuto come crocevia l'Adunanza Plenaria 4/2023**. Il Tar Lombardia nella sentenza in esame, dopo una precisa ricostruzione del confronto interpretativo sopra richiamato, pare ampliare, *rectius* specificare, la portata applicativa delle conclusioni del Supremo Consesso della giurisdizione amministrativa, evidenziando la **strumentalità**- seppur ampia- **tra l'istanza ex art. 116, II comma, C.p.a. e il ricorso principale**.

Occorre, innanzitutto, evidenziare che nel caso concreto il ricorrente aveva impugnato l'aggiudicazione di un appalto di lavori e, ai sensi della norma sopra richiamata, aveva chiesto con apposita istanza in corso di causa l'ostensione di documenti afferenti a precedenti contratti eseguiti dall'aggiudicataria.

Nello scrutinare la domanda il Collegio ha, preliminarmente, **ribadito la natura decisoria dell'ordinanza relativa all'istanza di accesso di cui all'art. 116, II comma, C.p.A.**; militano a sostegno dell'assunto sia il **tenore letterale**, sia l'**interpretazione storica**, sia il **criterio sistematico**.

Quanto al primo, la norma espressamente prevede che "*il ricorso di cui al comma 1*"- ossia il ricorso per ottenere l'accesso in caso di diniego o di silenzio della p.a.- può essere presentato mediante istanza in corso di causa, il che attesta che essa di fatto mutua la **natura sostanziale della domanda principale di accesso, sollecitando una valutazione del Giudice in ordine alla spettanza dell'ostensione e non una mera verifica della rilevanza istruttoria**. Sublima tale esegesi anche l'onere dell'istante di procedere alla notifica della propria domanda all'Amministrazione e ad almeno uno dei controinteressati, soggetti che possono essere diversi dalle parti del giudizio principale.

Quanto alla seconda, **le ordinanze in esame non vengono più qualificate dal legislatore come “istruttorie”**, a differenza di quanto stabilito dal previgente art. 17 L. 15/2005. Il silenzio legislativo, pertanto, appare eloquente nel segnare una discontinuità rispetto al passato.

Quanto al terzo, **il Codice del processo disciplina in parti distinte la fase istruttoria e l'istanza in commento il che dimostra la differente natura giuridica.**

Sublima l'approdo esegetico anche la **necessaria compatibilità tra il dato legislativo e la Costituzione**; se si propendesse per la “teoria istruttoria” si lederebbe il diritto di difesa dei controinteressati, ossia dei soggetti che hanno un interesse contrario all'ostensione.

Il *discrimen* non presenta valenza meramente accademica, ma comporta importanti risvolti pratici, poiché soltanto i provvedimenti giurisdizionali a contenuto decisorio possono essere impugnati entro i termini di legge (devono, pena la loro sopravvenuta inoppugnabilità).

Il Tar Lombardia, Sez. Milano, pur sottolineando che la domanda ex art. 116, Il comma, C.p.a. sollecita una decisione su una situazione giuridica differente rispetto a quella oggetto del ricorso principale, opina, però, che **tra l'istanza di accesso e la domanda (di annullamento o di altra natura) deve sussistere un rapporto di strumentalità in senso ampio**. L'istanza, infatti, **non necessariamente deve risultare decisiva o imprescindibile per la domanda principale**, ma quantomeno **deve essere utile per risolvere in via stragiudiziale la controversia oppure per presentare una distinta ma “connessa” impugnazione o una differente domanda**. Il Collegio, in particolare, valorizza il termine “connessione” utilizzato dal legislatore, che impedisce di accogliere l'istanza in commento laddove essa sia scevra da qualsiasi legame con la domanda di annullamento dell'aggiudicazione; come corroborato anche dalla possibilità di “rinviare” la decisione al momento della sentenza definitiva.

Alla luce di quanto esposto, **la decisione del Giudice amministrativo sull'istanza ex art. 116, Il comma, C.p.a. ha natura decisoria, con conseguente appellabilità**, ma essa deve essere dichiarata **inammissibile qualora dal relativo accoglimento non deriverebbe alcun effetto per la causa in corso- sia per la definizione giudiziale sia per un'eventuale intesa transattiva- o per future cause connesse**.

Secondo la sentenza in esame, dunque, **anche laddove l'istante abbia il diritto di accedere ai documenti richiesti, esso non può essere riconosciuto ai sensi del comma II dell'art. 116 C.p.a., laddove non abbia alcuna utilità per la situazione giuridica sostanziale oggetto della domanda principale**.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 3338 del 2025, proposto da

Unica S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B37386D109, rappresentata e difesa dall'avvocato Diego Andrea E. Piselli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Trasporti Milanesi S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Sara Valaguzza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Esse A3 S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco De Marini, Barbara Savorelli, con domicilio eletto presso lo studio Francesco De Marini in Milano, via Emilio Visconti Venosta 7;

per la declaratoria

del diritto di accesso agli atti richiesti alla ATM con l'istanza proposta dalla ricorrente il 22 settembre 2025 oggetto di diniego comunicato in data 22 ottobre 2025 con conseguente ordine alla intimata ATM di esibizione della documentazione richiesta;

con domanda proposta nel giudizio relativo all'annullamento

- del provvedimento di aggiudicazione in data 4 agosto 2025 con il quale è stato disposto l'affidamento in favore della controinteressata Esse A3 dell'appalto n° 1556 - T28 per lavori di rimozione dell'amianto presso i siti ATM di Novara, Desio, Teodosio, Abbiategrasso, Molise, Zara e in varie Stazioni Della Metropolitana CIG n° B37386D109;

- di tutti i verbali di gara, ivi compresi quelli resi in seduta riservata, nelle parti in cui la stazione appaltante ha omesso di disporre l'esclusione dell'offerta della Esse A3 per difformità, irrealizzabilità, omessa o insufficiente indicazione e incongruità dei costi della manodopera o, comunque, in ogni caso per anomalia;

- per quanto possa occorrere: i) del verbale n. 1 del Seggio di gara in data 13 febbraio 2025; ii) del verbale n. 2 del Seggio di gara in data 28 marzo 2025; iii) del verbale n. 3 del Seggio di gara in data 29 aprile/ 9 maggio 2025; iv) del verbale n. 4 del Seggio di gara in data 13 maggio 2025; v) del verbale n. 5 del Seggio di gara in data 28 maggio 2025; vi) di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto.

Nonché per la declaratoria di inefficacia del contratto eventualmente stipulato, ex artt. 121 e 122 CPA e per la condanna della Stazione appaltante al risarcimento in forma specifica, mediante aggiudicazione dell'appalto alla ricorrente e subentro nel contratto eventualmente stipulato, con riserva di chiedere, in separato giudizio, il ristoro dei danni per equivalente monetario ove il risarcimento in forma specifica non fosse possibile ovvero non fosse integralmente satisfattivo e quindi con esplicita richiesta sin da ora di subentrare nell'esecuzione del contratto medesimo e con espressa riserva di domanda risarcitoria per equivalente ai sensi dell'art. 30, comma 5, c.p.a.

In via subordinata si chiede che sia annullato il bando di gara per le ragioni esposte nel quarto motivo di ricorso, con conseguente annullamento dell'aggiudicazione alla controinteressata.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Esse A3 S.r.l. e di Azienda Trasporti Milanesi S.p.A.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del ricorrente incidentale Esse A3 S.r.l.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 il dott. Alberto Di Mario e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La ricorrente ha depositato in giudizio in data 07/11/2025 domanda di accesso agli atti richiesti alla ATM con l'istanza proposta del 22 settembre 2025 oggetto di diniego comunicato in data 22 ottobre 2025, chiedendo l'emanazione dell'ordine alla intimata ATM di esibizione della documentazione richiesta nell'ambito del giudizio proposto contro l'aggiudicazione in data 4 agosto 2025 della gara per bonifica amianto ed opere edili connesse in siti ATM a favore della controinteressata società ESSE A3 Srl unipersonale (anche Esse A3).

La ricorrente ha richiesto alla Stazione appaltante i seguenti documenti relativi all'appalto n. 3000113220 del 29 marzo 2022 assegnato a Esse A3 e citato nella relazione interna di ATM sopra citata:

? il bando di gara, il capitolato e il disciplinare;

? l'offerta della Esse A3 i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione;

? gli Stati di avanzamento dei lavori;

? i certificati di pagamento;

? il registro di contabilità;

? la documentazione relativa alle riserve;

? le perizie di variante e gli atti di sottomissione;

? la corrispondenza tra l'impresa esecutrice, il RUP e la Direzione Lavori.

Nell'istanza le motivazioni a base della richiesta di accesso sono state le seguenti:

“La conoscenza della documentazione relativa all'andamento dell'esecuzione della precedente

gara è di particolare rilievo per la Unica, dato che da tale comunicazione potrebbe derivare supporto e conferma proprio la doglianza ... proposta nel ricorso pendente”.

L'amministrazione ha respinto l'istanza d'accesso difensivo per mancanza di strumentalità della richiesta relativa ad un appalto diverso ed oramai eseguito rispetto alla causa in corso nella quale la ricorrente ha contestato l'anomalia dell'offerta. Ha quindi respinto l'istanza sotto il profilo dell'accesso generalizzato “in quanto l'interesse conoscitivo dell'istante è unicamente

quello di ottenere i documenti richiesti ed altrimenti non accessibili per la via dell'accesso documentale”; da ultimo ha respinto “accesso alle informazioni ambientali” “non potendo l'ordinamento ammettere che di un diritto nato con certe finalità (ambientali) si faccia uso per finalità del tutto diverse (economico-patrimoniali)”.

Con il ricorso la ricorrente sostiene che nell'appello cautelare Esse A3 ha dedotto di avere svolto, solo nell'ultimo decennio, non meno di 85 interventi di bonifica presso i depositi ATM e le stazioni

metropolitane milanesi e che ATM, per parte sua, ha giustificato l'assegnazione dell'appalto qui in controversia a Esse A3 richiamando il vantaggio competitivo che a tale società deriverebbe dall'esperienza accumulata.

Secondo la ricorrente *“Le informazioni ottenute in corso di causa della Unica circa i rapporti pregressi tra ATM ed Esse A3 hanno importanti conseguenze processuali per la Unica.*

Da tali informazioni emerge, infatti, il fumus della possibile esistenza del seguente quadro fattuale: la Esse A3 ottiene da anni da ATM appalti con fortissimi ribassi ma in seguito sono approvate varianti che aumentano il corrispettivo per tale società. Le indicazioni che si possono trarre dai documenti oggi consultabili sono, ovviamente, del tutto iniziali, ma potrebbero essere confermate dall'esame della documentazione relativa a precedenti gare di ATM.

Se l'ipotesi sopra indicata fosse confermata, Unica potrebbe, in alternativa o in via congiunta:

? corroborare il proprio ricorso, confermando la propria contestazione circa l'incongruenza dell'offerta della Esse A3;

? proporre un ricorso per motivi aggiunti;

? supportare le proprie difese avverso il ricorso incidentale di Esse A3, nel quale tale società afferma che l'offerta della società "Unica" sarebbe priva di utile".

La difesa di ATM ha chiesto la reiezione dell'istanza per la finalità esplorativa dell'istanza mentre ESSE A3 S.r.l. insiste sulla violazione della riservatezza dell'impresa che ha vinto la gara.

Alla camera di consiglio del 14 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

2. Il ricorso contro il diniego di accesso proposto incidentalmente nel presente giudizio è inammissibile.

2.1 Il comma 2 dell'art. 116 cod. proc. amm. ha previsto che: *«in pendenza di un giudizio cui la richiesta di accesso è connessa il ricorso di cui al comma 1 può essere proposto con istanza depositata presso la segreteria della Sezione cui è assegnato il ricorso principale previa notificazione all'amministrazione e agli eventuali controinteressati»*. La stessa norma ha disposto che: *«l'istanza è decisa con ordinanza separatamente dal giudizio principale, ovvero con la sentenza che definisce il giudizio»*.

La giurisprudenza ha chiarito che, oltre ai requisiti previsti dal diritto sostanziale per il diritto di accesso, l'azione ex art. 116 cod. proc. amm. presenta requisiti propri e specifici che debbono essere rispettati, in quanto si tratta di un'azione che inserisce in un giudizio pendente.

2.2 Sulla portata applicativa di tale disposizione, si sono formati tre diversi orientamenti.

Un primo orientamento ritiene che si tratti di una vera e propria domanda di accesso ai documenti amministrativi, con qualificazione dell'ordinanza come avente natura decisoria (Cons. Stato, sez. V, 12 giugno 2019, n. 3936; Cons. Stato, sez. V, 21 maggio 2018, n. 3028).

Tale ricostruzione valorizza la previsione che impone la notificazione dell'istanza all'Amministrazione e ai controinteressati.

Essa comporta che: i) sul piano sostanziale, si applica integralmente la disciplina dell'accesso, anche per quanto attiene alla portata dell'accesso difensivo, nel senso che la documentazione può essere rilasciata «senza verificare la concreta pertinenza degli atti con l'oggetto della controversia principale» (Cons. Stato, sez. V, n. 3936 del 2019, cit.); ii) sul piano processuale, l'ordinanza è autonomamente impugnabile con ricorso al Consiglio di Stato ed è suscettibile di esecuzione coattiva con la proposizione del ricorso per

ottemperanza.

Un secondo orientamento – che la Sezione remittente condivide – ritiene che si tratti di una istanza istruttoria, con qualificazione dell'ordinanza come avente anch'essa natura istruttoria (Cons. Stato, sez. IV, 16 marzo 2020, n. 1878; Cons. Stato, sez. III, 21 ottobre 2015, n. 806; Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2013, n. 3579).

Tale ricostruzione valorizza il riferimento, contenuto nell'art. 116, alla «connessione» dell'istanza con il giudizio in corso, che presuppone sempre un rapporto di “strumentalità in senso stretto” della documentazione richiesta per la definizione del giudizio principale e tiene conto dell'esigenza di evitare il «rischio di impugnazioni autonome su ordinanze istruttorie che in seguito potrebbero rivelarsi comunque superflue, qualora l'esito del giudizio di primo grado fosse favorevole a prescindere» (Cons. Stato, sez. VI, ord. n. 8367 del 2022, cit.).

Essa comporta che: i) sul piano sostanziale, non si applica la disciplina dell'accesso; ii) sul piano processuale, si applica il regime delle ordinanze istruttorie, con esclusione della loro appellabilità, con la possibilità della loro modifica e revoca da parte del giudice che le ha adottate (art. 177 cod. proc. civ. e art. 39 cod. proc. amm.) e con la possibilità, in caso di mancata esecuzione, di trarre argomenti di prova dal comportamento dell'amministrazione (art. 64, comma 4, cod. proc. amm.).

Un terzo orientamento, intermedio, ritiene che vadano distinte due tipologie di ordinanze: i) la prima ha natura decisoria ed è appellabile, quando è adottata applicando la normativa in materia di accesso ai documenti «senza passare al vaglio della pertinenza dei documenti in relazione al giudizio in corso» (Cons. Stato, sez. VI, 14 agosto 2020, n. 5036; si v. anche Cons. Stato, sez. III, 7 ottobre 2020, n. 5944; Cons. Stato, IV, 27 ottobre 2011, n. 5765; Cons. Stato, sez. III, 25 giugno 2010, n. 4068); ii) la seconda ha natura istruttoria e non è appellabile, quando è adottata avendo riguardo alla rilevanza della documentazione ai fini della decisione.

L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (n. 4 del 21.01.2023), alla cui pronuncia il Collegio si conforma, ritiene che vada seguito l'orientamento per primo esposto, sia pure con alcune puntualizzazioni.

La tesi della “natura istruttoria” dell'ordinanza non può essere seguita per le ragioni poste a sostegno della tesi della “natura decisoria”, che verranno indicate oltre.

La tesi della “natura variabile” dell'ordinanza non può essere seguita, perché la natura decisoria o meno di un provvedimento giudiziale va stabilita sulla base di criteri normativi.

La tesi della “natura decisoria”, con conseguente appellabilità dell'ordinanza, va seguita per le seguenti ragioni.

In primo luogo – sulla base del criterio di interpretazione letterale – l'art. 116 cod. proc. amm. prevede, al comma 2, che: i) «il ricorso di cui al comma 1» può essere proposto con istanza in pendenza di giudizio, il che evidenzia – per il rinvio effettuato all'accesso richiesto con ricorso autonomo – la sostanziale unitarietà del rimedio; ii) l'istanza deve essere notificata

all'Amministrazione e agli eventuali controinteressati, che potrebbero anche essere diversi dalle parti già evocate in giudizio, il che evidenzia come il rispetto delle regole del contraddittorio sia coerente con la logica della natura decisoria dell'ordinanza.

In secondo luogo – sulla base del criterio di interpretazione storica – le norme vigenti, rispetto a quelle contenute nell'art. 17 della legge n. 15 del 2005, non qualificano più l'ordinanza in esame come «ordinanza istruttoria».

In terzo luogo – sulla base del criterio di interpretazione sistematica – il codice del processo amministrativo ha disciplinato distintamente la fase dell'istruttoria e l'istanza di accesso in corso del giudizio, con la conseguenza che non si possono sovrapporre gli istituti in esame (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 19 del 2020, cit., sulle differenze tra l'accesso documentale e le esigenze istruttorie, anche nel processo civile).

Del resto, la domanda di accesso ai documenti va rivolta all'Amministrazione e non al giudice, con impugnazione dell'eventuale provvedimento di rigetto nel rispetto del termine perentorio di trenta giorni, il che comporta che le istanze di accesso rivolte al giudice nel corso del processo vanno considerate vere e proprie istanze istruttorie.

In quarto luogo – sulla base dei criteri di interpretazione conforme a Costituzione – è necessario assicurare il diritto di difesa (artt. 24 e 113 Cost.; art. 1 cod. proc. amm.) dei controinteressati e della stessa pubblica amministrazione, qualora nel corso del processo sia emessa una ordinanza che accolga il ricorso ex art. 116, comma 2, cod. proc. amm. e consenta l'ostensione dei documenti richiesti.

Se non si permettesse, infatti, l'immediata appellabilità si potrebbe determinare, a seguito dell'ordine di esibizione e del conseguente obbligo della sua esecuzione, un pregiudizio irreversibile per il diritto alla riservatezza privata dei controinteressati e per le prerogative pubbliche dell'autorità che detiene i documenti.

Si tenga conto, inoltre, che, potendo la pubblica amministrazione e i controinteressati non coincidere con le parti del processo principale, se non si assegnasse valenza decisoria all'ordinanza le suddette parti oltre a subire il pregiudizio sopra indicato potrebbero anche non essere legittimate a proporre impugnazione autonoma avverso la sentenza che definisce la controversia.

Infine – sempre sulla base del criterio di interpretazione conforme a Costituzione – il principio del doppio grado di giudizio (art. 125 Cost.) impone, in presenza di provvedimenti aventi contenuto decisivo, di consentire alle parti di proporre appello (cfr. Corte cost. n. 8 del 1982; Cons. Stato, Ad. plen. n. 1 del 1978, cit.).

Sulla base di quanto esposto, deve ritenersi che l'ordinanza che esamina l'istanza di accesso proposta nel corso di giudizio ha valenza decisoria, in quanto incide su situazioni giuridiche diverse rispetto a quelle oggetto del giudizio principale, così come avviene nel caso di ricorso proposto in via autonoma.

Rispetto a quest'ultimo rimangono tuttavia talune peculiarità.

La prima peculiarità risiede nel fatto che in questo caso si tratta di un accesso difensivo "qualificato" dalla circostanza che la documentazione richiesta deve essere strumentale alla tutela delle situazioni giuridiche che sono state fatte valere in uno specifico processo amministrativo in corso di svolgimento. In questo senso si spiega anche il riferimento alla «connessione», contenuto nel secondo comma dell'art. 116 cod. proc. amm. Si tratta di una "strumentalità in senso ampio", in quanto la valutazione che deve essere effettuata dal giudice non è soltanto volta a verificare la possibile rilevanza del documento per la definizione del giudizio, ma può servire anche per risolvere in via stragiudiziale la controversia, per proporre una nuova impugnazione ovvero ancora una diversa domanda di tutela innanzi ad altra autorità giudiziaria.

La seconda peculiarità risiede nel fatto che la disposizione in esame consente al giudice di non decidere in ordine all'istanza di accesso con ordinanza, ma di deciderla con la sentenza che definisce il giudizio. Questa previsione si spiega proprio nella logica della «connessione» della domanda con il giudizio in corso, che potrebbe indurre il giudice della causa principale a rinviare, ad esempio, la decisione incidentale sull'accesso al momento di adozione della sentenza, qualora ritenga che quella documentazione non risulti necessaria ai fini della definizione del giudizio. Tale soluzione consente maggiore celerità allo svolgimento del processo senza incidere sulla tutela della parte, in quanto la decisione è solo rinviata alla fase conclusiva del processo stesso.

2.3 Venendo al caso di specie occorre rilevare che la necessaria "strumentalità in senso ampio" della domanda di accesso ad atti di gare precedenti alla decisione del presente giudizio non sussiste.

Dall'esame degli atti risulta infatti che la documentazione richiesta, relativa all'appalto n. 3000113220 del 29 marzo 2022, non è rilevante per la definizione del giudizio in quanto si tratta di atti relativi ad altro contratto già concluso ed eseguito, al cui affidamento la ricorrente non ha partecipato.

In merito alla possibilità di conferma della *"propria contestazione circa l'incongruenza dell'offerta della Esse A3"*, non si comprende come l'incongruenza dell'offerta possa essere desunta da elementi estranei all'offerta stessa.

In merito alla possibilità di *"proporre un ricorso per motivi aggiunti"* il ricorrente non deduce alcun elemento concreto, né è ipotizzabile che dall'esecuzione illegittima di contratti precedenti possa derivare la perdita dei requisiti di partecipazione alla presente gara.

In merito alla possibilità di *"supportare le proprie difese avverso il ricorso incidentale di Esse A3, nel quale tale società afferma che l'offerta della società "Unica" sarebbe priva di utile"* occorre rilevare che l'affidabilità dell'offerta della ricorrente non può derivare dal confronto con offerte di altre imprese in appalti diversi e precedenti se non mediante affermazioni *ad colorandum*.

Quanto poi all'affermazione secondo la quale *“Esse A3 ottiene da anni da ATM appalti con fortissimi ribassi ma in seguito sono approvate varianti che aumentano il corrispettivo per tale società”*, si tratta di un accertamento che non rientra nelle forme di tutela degli interessi legittimi della ricorrente, la quale non ha partecipato alla gara di cui chiede gli atti e quindi non ha un interesse legittimo al rispetto del capitolato posto a base di gara e del contratto stipulato in esecuzione della gara di cui contesta le modalità di esecuzione (Cons. Stato, Adunanza Plenaria n. 10 del 2/4/2020).

Se poi la ricorrente fa riferimento a possibili profili penali, non rientra sicuramente nella sua competenza lo svolgimento delle indagini in merito.

Venendo poi all'analisi della *possibilità di risoluzione in via stragiudiziale della controversia*, non si comprende come l'esecuzione dei contratti precedenti possa incidere anche in via ipotetica sull'esito del presente giudizio.

Quanto poi ad eventuali cause civili non risulta al Collegio che le affermazioni effettuate dalla stazione appaltante in fase cautelare d'appello possano comportare *lesione di altri diritti* della ricorrente, in quanto le affermazioni fatte in appello, nella parte in cui sono state portate a conoscenza di questo giudice, e gli atti depositati relativi a gare precedenti, attengono a rapporti ai quali la ricorrente è rimasta sempre del tutto estranea.

3. In definitiva quindi il ricorso contro il diniego di accesso va respinto.

4. Spese all'esito della fase di merito.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima) respinge il ricorso contro il diniego di accesso comunicato dalla stazione appaltante in data 22 ottobre 2025.

Spese al definitivo.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Vinciguerra, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere, Estensore

Luca Iera, Primo Referendario