

Istanza di accesso agli atti di gara nel Codice dei contratti pubblici e termine per proporre ricorso: un'ulteriore applicazione dell'A.P. n. 12/2020

di Tiziana Magistà

Data di pubblicazione: 17-4-2026

Da tali principi deriva che il termine per l'impugnazione decorre dal momento in cui l'operatore economico viene a conoscenza del provvedimento di aggiudicazione e degli aspetti che ne rendono evidente l'immediata e concreta lesività per la sua sfera giuridica e, cioè, nel caso di specie, dal momento in cui l'operatore economico è venuto a conoscenza dell'offerta economica dell'aggiudicatario. In proposito deve evidenziarsi, difatti, che il primo motivo formulato nel ricorso introduttivo (e, peraltro, accolto) concerne proprio l'offerta economica dell'aggiudicatario, mentre, successivamente all'ostensione della ulteriore documentazione (avvenuta già alla fine del novembre 2024) non sono stati proposti ulteriori motivi aggiunti. Del resto, come già ha chiarito Cons. Stato, Ad. Plenaria, 2 luglio 2020, n. 12, la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara comporta la 'dilazione temporale' quando i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario.

Guida alla lettura

1. Note introduttive

Analogamente ai precedenti testi normativi, il **Codice dei contratti pubblici** di cui al **d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36**, nel dettare una disciplina apposita in tema di accesso agli atti di gara ex artt. 35 e 36, ha ribadito la **specialità di tale tipologia di accesso?** rispetto a quello cd. documentale di cui alla l. 7 agosto 1990, n. 241 e all'accesso civico, semplice e generalizzato, introdotto dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97.

Si tratta di una conferma immediata dell'**essenzialità della trasparenza nelle procedure ad evidenza pubblica**, a tutela sia della concorrenza tra operatori economici sia del corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Le disposizioni del nuovo Codice, pur presentando una certa continuità rispetto ai profili sostanziali, si mostrano **particolarmente innovative** per quel che riguarda gli **aspetti procedurali e processuali**, in ragione del **processo di digitalizzazione** che ha coinvolto anche l'operato delle pubbliche amministrazioni e per quel che rileva in questa sede, più in particolare, le procedure pubbliche di acquisto.

Sul solco dell'**A.P. n. 12/2020**, la sentenza in commento si esprime sul tema del **dies a quo di decorrenza del termine per impugnare i risultati di una gara**, il quale risente, come si avrà modo di approfondire, delle nuove modalità di ostensione degli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici.

Per comprendere la soluzione interpretativa elaborata in argomento dalla pronuncia in commento, occorre muovere, perciò, da una rapida descrizione della disciplina dettata dal Codice dei contratti pubblici, per poi soffermarsi sulle questioni affrontate dal Consiglio di Stato.

2. L'accesso agli atti di gara del nuovo Codice dei contratti pubblici tra disposizioni sostanziali, procedurali e processuali Come preannunciato nelle note introduttive, il Codice dei contratti pubblici detta una disciplina speciale in materia di accesso agli atti di gara, occupandosi di **profili sostanziali**, procedurali e processuali. Quanto ai primi, **l'art. 35**, rubricato "**Accesso agli atti e riservatezza**", al **comma 2**, riproducendo piuttosto fedelmente l'art. 53 del previgente d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, dispone che, fatte salve le regole peculiari dettate per i contratti secretati o la cui esecuzione richieda speciali misure di sicurezza, l'accesso agli atti di gara è differito "*a) nelle procedure aperte, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle medesime; b) nelle procedure ristrette e negoziate e nelle gare informali, in relazione all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, e in relazione all'elenco dei soggetti che sono stati invitati a presentare offerte e all'elenco dei soggetti che hanno presentato offerte, fino alla scadenza del termine per la presentazione delle offerte medesime; ai soggetti la cui richiesta di invito sia stata respinta, è consentito l'accesso all'elenco dei soggetti che hanno fatto richiesta di invito o che hanno manifestato il loro interesse, dopo la comunicazione ufficiale, da parte delle stazioni appaltanti o degli enti concedenti, dei nominativi dei candidati da invitare; c) in relazione alle domande di partecipazione e agli atti, dati e informazioni relativi ai requisiti di partecipazione di cui agli articoli 94, 95 e 98 e ai verbali relativi alla fase di ammissione dei candidati e offerenti, fino all'aggiudicazione; d) in relazione alle offerte e ai verbali relativi alla valutazione delle stesse e agli atti, dati e informazioni a questa presupposti, fino all'aggiudicazione; e) in relazione alla verifica della anomalia dell'offerta e ai verbali riferiti alla detta fase, fino all'aggiudicazione*".

In altri termini, **in continuità con la disciplina previgente, il punto di equilibrio tra le esigenze di trasparenza della procedura a evidenza pubblica e quelle di tutela della concorrenza viene individuato nel differimento dell'accesso a una fase in cui la conoscenza delle informazioni inerenti agli altri operatori non è più utile, se non ai fini di un controllo successivo sull'operato della stazione appaltante.**

Sempre sul versante sostanziale, l'art. 35 **disciplina le esclusioni, assolute e relative**, non innovando particolarmente il dettato normativo previgente. In particolare, con il sostegno dell'orientamento giurisprudenziale formatosi nel vigore dell'art. 53 del d.lgs. 50/2016, **l'art. 35 conferma l'accessibilità alle parti delle offerte coperte da ragioni di riservatezza per la presenza di segreti tecnici o commerciali ove indispensabile ai fini della difesa in giudizio.** Il primo elemento di novità riguarda un **profilo di carattere procedimentale**, concernente le **modalità dell'ostensione**. Ai sensi del **comma 1 dell'art. 35**, l'accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici avviene mediante **acquisizione diretta dei dati e delle informazioni caricate sulla piattaforma digitale.** Ebbene, diversamente dall'accesso tradizionale ex l. n. 241/1990 e dall'accesso civico, semplice e generalizzato, che si basano entrambi su un'istanza, motivata o meno a seconda del tipo di accesso esercitato, in materia di appalti il Codice del 2023 sostituisce l'accesso su

richiesta dell'operatore interessato con l'onere per la stazione appaltante di caricare la documentazione di gara sulla piattaforma digitale, per consentirne **l'acquisizione diretta da parte dei soggetti legittimati, distinguendo tra gli atti accessibili a tutti gli operatori economici non esclusi dalla gara? e quelli a disposizione dei primi cinque classificati.**

La disposizione, come anticipato, si colloca in un **più generale contesto di digitalizzazione dei contratti pubblici**, per i **vantaggi in termini di efficienza, speditezza e, appunto, trasparenza** che un uso più massivo degli strumenti informatici e telematici potrebbe comportare.

Più precisamente, per qual che concerne alla **legittimazione soggettiva all'accesso**, quantomeno tramite acquisizione diretta per mezzo della piattaforma digitale, essa è disciplinata dal successivo **art. 36**, rubricato "*Norme procedurali e processuali in tema di accesso*", ai sensi del quale **devono in tal modo essere resi disponibili**: (i) a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi, l'offerta dell'operatore aggiudicatario?, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti all'aggiudicazione, contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione?; (ii) agli operatori economici collocati nei primi cinque posti in graduatoria, i medesimi atti sub (i), nonché, reciprocamente, le offerte dagli stessi presentate.

Oltre alle disposizioni di cui all' art. 36, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, **l'art. 90, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023** stabilisce che le stazioni appaltanti comunicano entro cinque giorni dall'adozione: c) l'aggiudicazione e il nome dell'offerente cui è stato aggiudicato l'appalto o parti dell'accordo quadro a tutti i candidati e concorrenti che hanno presentato un'offerta ammessa in gara, a coloro la cui candidatura o offerta non siano state definitivamente escluse, nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera di invito, se tali impugnazioni non siano state già respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva.

In tale assetto normativo, il legislatore sembra presupporre che la **piena conoscenza degli atti di gara** si formi ordinariamente attraverso la **comunicazione digitale dell'aggiudicazione e il contestuale caricamento degli atti rilevanti sulla piattaforma**. Proprio questa presunzione legale di conoscenza mediante piattaforma digitale pone il problema, affrontato dalla sentenza in commento, di stabilire **se e in che misura l'accesso "tradizionale" continui a incidere sulla decorrenza del termine di impugnazione.**

3. Le questioni interpretative affrontate dal Consiglio di Stato n. 10250/2026 sulla scia dell'A.P. n. 12/2020

Una volta delineato, ancorché rapidamente, il quadro normativo dell'accesso agli atti di gara nel Codice del 2023, si può procedere con l'analisi della questione interpretativa affrontata dal Consiglio di Stato nella sentenza che si commenta. In particolare, essa costituisce un ulteriore chiarimento operativo sull'annosa questione della **dilazione temporale per proporre ricorso qualora sia stata presentata dal concorrente istanza di accesso agli atti.**

Preliminarmente, va rammentato che, come noto, **ai sensi dell'art. 41, secondo comma, c.p.a.**, qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di

decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge (nel caso che ci occupa, entro il termine di 30 giorni ex art. 120, secondo comma, c.p.a.), decorrente dalla **notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge.**

Come desumibile dall'uso della congiunzione disgiuntiva "o", la piena conoscenza, che deve essere accertata in modo certo e rigoroso, integra un *dies a quo* del termine di impugnazione dell'atto amministrativo alternativo alle eventuali prescritte comunicazioni o notificazioni.

L'art. 41 c.p.a. deve essere di poi coordinato con il successivo **art. 120, secondo comma, secondo periodo, c.p.a.**, che stabilisce che il termine per l'impugnazione degli atti delle procedure di affidamento e di concessione disciplinate dal codice dei contratti pubblici decorre, per il ricorso principale e per i motivi aggiunti, dalla ricezione della comunicazione di cui all'art. 90 del d.lgs. n. 36 del 2023, oppure dal momento in cui gli atti sono messi a disposizione ai sensi dell'art. 36, commi 1 e 2, del medesimo d.lgs. n. 36 del 2023. In definitiva, ai sensi dell'art. 120 c.p.a., **il termine per l'impugnazione è collegato alla comunicazione dell'aggiudicazione o alla piena conoscenza degli atti di gara.** La piena conoscenza degli atti di gara dovrebbe essere acquisita, secondo il modello legale *supra* ricostruito, tramite la **comunicazione digitale dell'aggiudicazione ed il contestuale caricamento sulla relativa piattaforma dell'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, dei verbali di gara e degli atti, dei dati e delle informazioni presupposti all'aggiudicazione.** Tuttavia, ove ciò non avvenga e la piena conoscenza degli atti di gara sia acquisita all'esito dell'accesso, ciò è equivalente ai fini dell'impugnazione, in quanto, da un lato, vi è una piena identità funzionale della situazione conoscitiva e, dall'altro lato, la regola desumibile dal combinato disposto degli artt. 120 c.p.a., 36, commi 1 e 2, e 90 d.lgs. n. 36 del 2023, costituisce un'applicazione dell'art. 41, secondo comma, secondo periodo, c.p.a.

Sul punto va ribadito che **la piena conoscenza** - cui fa riferimento l'art. 41, comma 2, c.p.a. - per individuare il *dies a quo* dell'impugnazione - **non può essere intesa quale conoscenza integrale del provvedimento che si intende impugnare e delle sue motivazioni**, atteso che - per individuare il *dies a quo* di decorrenza - **basta la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente l'immediata e concreta lesività per la sfera giuridica dell'interessato.** Tanto al fine di garantire l'esigenza di **certezza giuridica connessa alla previsione di un termine decadenziale per l'impugnativa degli atti amministrativi**, senza che ciò possa intaccare il diritto di difesa in giudizio ed al giusto processo, garantiti invece dalla **congruità del termine temporale per impugnare**, decorrente dalla conoscenza dell'atto nei suoi elementi essenziali e dalla possibilità di proporre successivi motivi aggiunti.

Alla luce di tale quadro normativo, la sentenza in commento affronta il tema **del rapporto tra accesso agli atti, ostensione digitale e decorrenza dei termini per l'impugnazione degli atti di gara.**

Il Consiglio di Stato offre un'**applicazione particolarmente lineare dei principi affermati dall'Adunanza Plenaria n.12/2020** sul tema della **decorrenza del termine per l'impugnazione degli atti di gara**. Il Supremo Consesso ribadisce che, **ai sensi dell'art.41, comma2, c.p.a., il *dies a quo* del termine di impugnazione può decorrere alternativamente dalla notificazione, dalla comunicazione ovvero dalla piena conoscenza dell'atto lesivo**, da intendersi in senso sostanziale e non meramente formale.

Il Collegio precisa che la **"piena conoscenza" non postula l'acquisizione integrale di tutti gli atti di gara, né una compiuta ricostruzione delle motivazioni della stazione appaltante essendo invece sufficiente la percezione dell'esistenza del provvedimento e degli elementi essenziali idonei a rendere apprezzabile la sua immediata e concreta lesività**. Tale interpretazione, già adottata dalla Plenaria del 2020, viene ora **riletta alla luce della disciplina speciale del d.lgs.36/2023** nella quale **la comunicazione digitale dell'aggiudicazione (art.90) e il caricamento degli atti sulla piattaforma (art.36) rappresentano i canali ordinari attraverso cui il legislatore presume la formazione della conoscenza**.

Nel caso esaminato, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la ricorrente avesse acquisito la piena conoscenza degli elementi essenziali dell'aggiudicazione nel momento in cui la stazione appaltante, in riscontro a un'istanza di accesso, aveva trasmesso l'offerta economica dell'aggiudicataria. Tale elemento risultava sufficiente a fondare l'immediata percezione della lesività, poiché la censura poi accolta dal TAR atteneva proprio al contenuto dell'offerta economica. L'ostensione successiva dell'offerta tecnica non assumeva, pertanto, rilievo ai fini della decorrenza del termine per il ricorso principale, potendo al più giustificare la proposizione di motivi aggiunti.

La sentenza conferma, dunque, che **l'accesso documentale** – quando consente all'operatore di acquisire gli elementi posti a fondamento delle censure – **assolve una funzione conoscitiva del tutto equivalente a quella che il Codice dei contratti pubblici ricollega al caricamento digitale degli atti**, con la conseguenza che esso è **idoneo a far decorrere il termine decadenziale per l'impugnazione**. In tale prospettiva, viene riaffermato il **principio**, già espresso dall'Adunanza Plenaria n.12/2020, secondo cui **il concorrente non può dilazionare la proposizione del ricorso facendo leva sull'acquisizione progressiva di ulteriori atti, una volta che sia già in possesso degli elementi essenziali per contestare l'aggiudicazione**. Una volta determinato il *dies a quo* nella data in cui la stazione appaltante aveva trasmesso, a seguito dell'istanza di accesso, l'offerta economica dell'aggiudicataria, il Consiglio di Stato affronta il tema della **tempestività della notifica del ricorso al controinteressato**, adempimento che costituisce **condizione imprescindibile di ammissibilità**.

Nel caso di specie il ricorso introduttivo era stato notificato all'Amministrazione entro i trenta giorni, mentre al controinteressato – individuato agevolmente nell'aggiudicatario, espressamente indicato nel provvedimento impugnato – oltre il termine decadenziale. Richiamando costante giurisprudenza, il Collegio ribadisce che **la notifica al controinteressato è elemento essenziale e non sanabile, la cui omissione o tardività comporta l'inammissibilità del ricorso, senza possibilità di rimessione in termini per**

errore scusabile. In questo ordine di idee si può evidenziare che **la struttura digitale del procedimento, pur innovativa, non attenua gli oneri processuali tradizionali, né consente al concorrente di dilazionare arbitrariamente la verifica di elementi già conosciuti.**

Il Consiglio di Stato precisa inoltre che **l'eccezione di tardività della notifica al controinteressato è rilevabile anche per la prima volta in appello, ai sensi dell'art. 104 c.p.a., in assenza di giudicato implicito formatosi sulla questione.** Tale circostanza consentiva dunque all'appellante di far valere il vizio in sede di gravame, portando il Collegio a dichiarare l'inammissibilità del ricorso di primo grado, con assorbimento di ogni altra questione.

4. Considerazioni conclusive

La decisione si colloca nel solco tracciato dall'Adunanza Plenaria n. 12/2020 e ne conferma la centralità anche nel contesto del nuovo Codice dei contratti pubblici. Da essa emergono **tre indicazioni sistematiche:**

- 1. la piena conoscenza resta criterio sostanziale, non subordinato al perfezionamento formale delle comunicazioni digitali previste dal codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 36/2023.** Quando l'operatore acquisisce gli elementi essenziali dell'offerta dell'aggiudicatario (come nel caso dell'offerta economica) a seguito di istanza di accesso, il termine decorre dal giorno in cui la stazione appaltante ha provveduto a trasmettere quanto richiesto dall'operatore con l'istanza medesima;
- 2. l'accesso agli atti mantiene una funzione dirimente,** potendo anticipare la conoscenza che il legislatore, nel nuovo Codice, presume derivare dal caricamento digitale degli atti. L'identità funzionale tra i due strumenti impedisce al concorrente di dilazionare strumentalmente la decorrenza del termine;
- 3. la tempestiva notifica al controinteressato rimane imprescindibile.** L'innovazione procedimentale non incide sul ruolo strutturale della notifica, né sulle regole tradizionali del processo amministrativo: la tempestività va verificata con rigore e il relativo vizio conduce, come nel caso di specie, all'inammissibilità del ricorso.

In conclusione, **la sentenza n. 10250/2025 rappresenta un significativo chiarimento operativo, utile sia alle stazioni appaltanti sia agli operatori economici,** confermando che **la digitalizzazione del procedimento non riduce gli oneri di diligenza processuale.**

Publicato il 23/12/2025

N. 10250/2025REG.PROV.COLL.

N. 05293/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5293 del 2025, proposto da Società Socioculturale Cooperativa Sociale, in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG B2BAA131F2, rappresentata e difesa dagli Avvocati Michele Perrone e Angelo Michele Benedetto, con domicilio eletto presso lo studio Michele Perrone in Roma, via Barnaba Tortolini n.30;

contro

Egle Soc Coop, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocato Fabrizio Mangia, con domicilio eletto presso il suo studio in Collepasso, piazza Vittoria 5;

nei confronti

Comune di Nardò (Le), Ambito Territoriale n. 3 Nardò (Comuni Nardò - Copertino - Galatone - Leverano - Porto Cesareo – Seclì), non costituiti in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, Sez. II, n. 1039 del 2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Egle Soc Coop;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2025 il Cons. Francesca Picardi e uditi per le parti gli Avvocati Perrone, Benedetto e Mangia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Egle Soc. Coop. a r.l., con ricorso notificato all'Amministrazione resistente in data 7 dicembre 2024 ed alla controinteressata in data 20 dicembre 2024, ha impugnato l'aggiudicazione, da parte del Comune di Nardò, alla Società socioculturale cooperativa sociale ed il conseguente affidamento del servizio di integrazione scolastica rivolta a alunni diversamente abili delle scuole per tutti i gradi inferiori di istruzione, avvenuta all'esito della procedura di gara, chiedendo anche il subentro nel servizio.

2. Il T.a.r. ha accolto il ricorso e condannato l'Amministrazione resistente a provvedere all'aggiudicazione alla ricorrente, ritenendo fondata la censura proposta relativamente al profilo di omessa indicazione dei prezzi unitari nell'ambito dell'offerta economica dell'aggiudicataria, in violazione dell'art. 23 del bando di gara (ai sensi del quale, l'offerta economica firmata secondo le modalità richieste deve indicare, a pena di esclusione, i seguenti elementi: prezzo complessivo, ribasso percentuale, prezzi unitari, al netto di iva, nonché degli oneri per la sicurezza dovuti a rischi da interferenze). Nella sentenza si legge che "l'omessa indicazione dei prezzi unitari della relativa offerta economica, oltre ad essere pacificamente ammessa.....nonché a non essere smentita documentalmente..., emerge chiaramente anche dal tentativo di ottenere l'interpretazione abrogans della clausola escludente ...con la formulazione di un quesito sottoposto in corso di causa alla stazione appaltante". Si è, inoltre, rigettata l'eccezione di nullità della clausola, precisando che non si tratta della previsione di un requisito di partecipazione, ma di una prescrizione, priva di alcun margine di ambiguità, di natura tecnico-procedurale relativamente alla modalità di formulazione dell'offerta, soggetta, pertanto, ad onere di impugnazione.

3. Avverso tale sentenza ha proposto appello la controinteressata, deducendo: 1) la violazione degli artt. 41, comma 2, 35, comma 1, lett. a, e 120, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010, non avendo la sentenza dichiarato irricevibile il ricorso, notificato tardivamente alla controinteressata (e, cioè, solo in data 20 dicembre 2024), nonostante la ricorrente fosse venuta a conoscenza dell'aggiudicazione e dell'offerta economica (a cui si riferisce il motivo accolto) già in data 7 novembre 2024; 2) la violazione dell'art. 35, comma 1, lett. b, d.lgs. n. 104 del 2010, non essendosi il T.a.r. pronunciato sull'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e per il divieto del principio *nemo potest venire contra factum proprium*, atteso che anche la ricorrente ha omesso l'indicazione nell'offerta economica dei prezzi unitari; 3) la violazione degli artt. 13, 16, 23, 17 del disciplinare di gara e dell'art. 20 del capitolato, oltre che dei principi del *clare loqui* e del *favor participationis*, in considerazione del carattere sproporzionato della esclusione. Con tale ultima censura l'appellante ha lamentato che, contrariamente alla conclusione del giudice di primo grado, secondo cui l'art. 23 della *lex specialis* è chiarissimo, il contenuto della clausola è in contrasto con altre disposizioni della legge di gara e che nel file previsto per la presentazione telematica dell'offerta economica non era possibile l'indicazione di voci diverse da quelle espressamente contemplate e, dunque, non era possibile indicare i prezzi unitari (informazione, peraltro, superflua, fondandosi l'attribuzione del punteggio solo sul ribasso per le spese generali ed essendo le tariffe orarie già disciplinate dall'art. 4 del capitolato), per cui, al massimo, si sarebbe dovuto attivare il soccorso istruttorio ai fini della conferma dell'applicazione dell'art. 4.

Si sono costituiti nel giudizio di appello il Comune e la controinteressata. Quest'ultima ha allegato non aver ricevuto alcuna comunicazione in ordine all'aggiudicazione ed avere preso

visione della documentazione relativa all'offerta economica dell'aggiudicataria solo in data 5 novembre 2024 e di quella relativa all'offerta tecnica solo in data 21 novembre 2024, all'esito di istanza di accesso ed instaurazione di un contenzioso, successivamente abbandonato; avere inserito nella piattaforma telematica relativa alla gara, al momento della presentazione dell'offerta, un allegato contenente l'indicazione dei prezzi unitari; ha, inoltre, ribadito l'erroneità del punteggio attribuito per l'offerta economica ed anche per quella tecnica, tenuto conto delle ore di servizio aggiuntivo e di quelle di formazione inserite nella sua offerta.

All'udienza pubblica del 18 dicembre 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado deve essere dichiarato inammissibile, in accoglimento del primo motivo di appello, con conseguente assorbimento degli ulteriori motivi.

Né possono essere esaminati gli ulteriori motivi del ricorso introduttivo del giudizio, assorbiti in primo grado e riproposti in questa sede, stante l'inammissibilità del ricorso.

4.1. Preliminarmente occorre rilevare che l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa tempestiva notifica al controinteressato, essendo riconducibile a quelle rilevabili di ufficio, può essere proposta senza limiti di decadenza, salvo la formazione del giudicato implicito, come stabilisce l'art. 104, primo comma, c.p.a., per cui, anche se non è stata sollevata in primo grado, può essere formulata con i motivi di appello.

4.2. Ai sensi dell'art. 41, secondo comma, c.p.a., qualora sia proposta azione di annullamento il ricorso deve essere notificato, a pena di decadenza, alla pubblica amministrazione che ha emesso l'atto impugnato e ad almeno uno dei controinteressati che sia individuato nell'atto stesso entro il termine previsto dalla legge (nel caso di specie, entro il termine di 30 giorni ex art. 120, secondo comma, c.p.a.), decorrente dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza, ovvero, per gli atti di cui non sia richiesta la notificazione individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione se questa sia prevista dalla legge o in base alla legge.

Deve sottolinearsi che la piena conoscenza, che deve essere accertata in modo certo e rigoroso, integra un dies a quo del termine di impugnazione dell'atto amministrativo alternativo alle eventuali prescritte comunicazioni o notificazioni, come desumibile dall'uso della congiunzione disgiuntiva "o".

L'art. 41 c.p.a. deve essere coordinato con il successivo art. 120, secondo comma, secondo periodo, c.p.a., che stabilisce che il termine per l'impugnazione degli atti delle procedure di affidamento e di concessione disciplinate dal codice dei contratti pubblici decorre, per il ricorso principale e per i motivi aggiunti, dalla ricezione della comunicazione di cui all'art. 90 del d.lgs. n. 36 del 2023, oppure dal momento in cui gli atti sono messi a disposizione ai sensi dell'art. 36, commi 1 e 2, del medesimo d.lgs. n. 36 del 2023. In particolare, l'art. 90, comma 1, d.lgs. n. 36 del 2023 stabilisce che le stazioni appaltanti comunicano entro cinque giorni dall'adozione: c) l'aggiudicazione e il nome dell'offerente cui è stato aggiudicato l'appalto o parti dell'accordo quadro a tutti i candidati e concorrenti che hanno presentato un'offerta ammessa in gara, a coloro la cui candidatura o offerta non siano state definitivamente escluse,

nonché a coloro che hanno impugnato il bando o la lettera di invito, se tali impugnazioni non siano state già respinte con pronuncia giurisdizionale definitiva; gli art. 36, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 stabiliscono che 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'art. 25 utilizzata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, a tutti i candidati e offerenti non definitivamente esclusi contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione e che 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. In definitiva, ai sensi dell'art. 120 c.p.a., il termine per l'impugnazione è collegato alla comunicazione dell'aggiudicazione o alla piena conoscenza degli atti di gara. La piena conoscenza degli atti di gara dovrebbe essere acquisita, secondo il modello legale, tramite la comunicazione digitale dell'aggiudicazione ed il contestuale caricamento sulla relativa piattaforma dell'offerta dell'operatore economico risultato aggiudicatario, dei verbali di gara e degli atti, dei dati e delle informazioni presupposti all'aggiudicazione. Tuttavia, ove ciò non avvenga e la piena conoscenza degli atti di gara sia acquisita all'esito dell'accesso, ciò è equivalente ai fini dell'impugnazione, in quanto, da un lato, vi è una piena identità funzionale della situazione conoscitiva e, dall'altro lato, la regola desumibile dal combinato disposto degli artt. 120 c.p.a., 36, commi 1 e 2, e 90 d.lgs. n. 36 del 2023, costituisce un'applicazione dell'art. 41, secondo comma, secondo periodo, c.p.a.

Né rileva ai fini della individuazione del dies a quo del termine di impugnazione dell'aggiudicazione l'ulteriore istanza di accesso e la successiva ostensione dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario e della relativa documentazione, che avrebbe potuto piuttosto consentire la proposizione di motivi aggiunti ai sensi dell'art. 43 c.p.a., nel giudizio ritualmente e tempestivamente instaurato, con la notifica del ricorso introduttivo, entro trenta giorni della piena conoscenza dell'aggiudicazione, sia all'amministrazione resistente sia al controinteressato. Difatti, in proposito va ribadito che la piena conoscenza - cui fa riferimento l'art. 41, comma 2, c.p.a. - per individuare il dies a quo dell'impugnazione - non può essere intesa quale conoscenza integrale del provvedimento, che si intende impugnare e delle sue motivazioni, atteso che - per individuare il dies a quo di decorrenza - basta la percezione dell'esistenza di un provvedimento amministrativo e degli aspetti che ne rendono evidente l'immediata e concreta lesività per la sfera giuridica dell'interessato, al fine di garantire l'esigenza di certezza giuridica connessa alla previsione di un termine decadenziale per l'impugnativa degli atti amministrativi, senza che ciò possa intaccare il diritto di difesa in giudizio ed al giusto processo, garantiti invece dalla congruità del termine temporale per impugnare, decorrente dalla conoscenza dell'atto nei suoi elementi essenziali e dalla possibilità di proporre successivi motivi aggiunti (Cons. Stato, Sez. III, 26 agosto 2025, n. 7109).

Da tali principi deriva che il termine per l'impugnazione decorre dal momento in cui l'operatore economico viene a conoscenza del provvedimento di aggiudicazione e degli aspetti che ne rendono evidente l'immediata e concreta lesività per la sua sfera giuridica e, cioè, nel caso di specie, dal momento in cui l'operatore economico è venuto a conoscenza dell'offerta economica dell'aggiudicatario. In proposito deve evidenziarsi, difatti, che il primo motivo formulato nel ricorso introduttivo (e, peraltro, accolto) concerne proprio l'offerta

economica dell'aggiudicatario, mentre, successivamente all'ostensione della ulteriore documentazione (avvenuta già alla fine del novembre 2024) non sono stati proposti ulteriori motivi aggiunti. Del resto, come già ha chiarito Cons. Stato, Ad. Plenaria, 2 luglio 2020, n. 12, la proposizione dell'istanza di accesso agli atti di gara comporta la 'dilazione temporale' quando i motivi di ricorso conseguano alla conoscenza dei documenti che completano l'offerta dell'aggiudicatario.

Pertanto, nel caso in esame, il termine per la proposizione del ricorso introduttivo del giudizio deve essere individuato nella data del 7 novembre 2024: data in cui, come risulta dallo stesso ricorso introduttivo, la stazione appaltante ha trasmesso alla ricorrente, all'esito della sua istanza di accesso, la documentazione di gara, sebbene limitatamente all'offerta economica dell'aggiudicatario.

4.3. Tuttavia, come già anticipato, il ricorso introduttivo del presente giudizio è stato notificato in data 7 dicembre 2024 esclusivamente all'amministrazione resistente, mentre è stato notificato solo in data 20 dicembre 2024 alla controinteressata.

La notifica del ricorso ad almeno uno dei controinteressati costituisce condizione di ammissibilità del ricorso e assume il ruolo di essenziale e imprescindibile preliminare adempimento, la cui mancanza non è sanabile (v., da ultimo, Cons. Stato, Sez. V, 4 febbraio 2025, n. 889; cfr. anche Cons. Stato, Sez. II, 4 luglio 2025, n. 5786, secondo cui nel contesto del processo amministrativo, le disposizioni in materia di notifica del ricorso amministrativo ai controinteressati risultano da tempo chiare e di univoca portata, tali cioè da non potere ingenerare oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto, sicché non è concedibile la rimessione in termini per errore scusabile in caso di mancata notifica del ricorso ad almeno un controinteressato).

Rispetto alla domanda di annullamento del provvedimento di aggiudicazione di una procedura di evidenza pubblica controinteressato è l'operatore economico individuato come aggiudicatario nel provvedimento impugnato: in senso formale, in quanto espressamente indicato nell'atto di aggiudicazione, ed in senso sostanziale, poiché titolare di un interesse uguale e contrario a quello del ricorrente (Cons. Stato, Sez. V, 17 settembre 2018, n. 5420).

5. In conclusione, il primo motivo di appello deve essere accolto e, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso introduttivo del giudizio deve essere dichiarato inammissibile.

Le spese dei due gradi di giudizio devono essere integralmente compensate, stante la peculiarità della vicenda e la mancata proposizione dell'eccezione di inammissibilità in primo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie il primo motivo di ricorso, assorbe gli altri, e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, dichiara inammissibile il ricorso introduttivo del giudizio.

Spese dei due gradi di giudizio integralmente compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

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

Diego Sabatino, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Francesca Picardi, Consigliere, Estensore