

Ostensione documenti già sottratti all'accesso e bilanciamento di opposti interessi

di Vittoria Chiacchio

Data di pubblicazione: 2-9-2026

In tema di accesso agli atti relativi alle procedure di gara, la statuizione passata in giudicato che abbia escluso l'ostensione di determinati documenti preclude all'amministrazione di consentirne successivamente l'accesso, salvo il sopravvenire di elementi nuovi o modificativi.

Ove il giudice abbia demandato all'amministrazione un nuovo bilanciamento tra esigenze difensive e tutela del segreto tecnico o commerciale, resta riservata all'amministrazione la valutazione circa l'effettiva sussistenza delle informazioni riservate e la ponderazione dei contrapposti interessi, senza che le relative determinazioni integrino di per sé violazione o elusione del giudicato.

Guida alla lettura.

Con la sentenza in commento, la V Sezione del Consiglio di Stato – adita in sede di ottemperanza – scolpisce i **limiti dell'accesso agli atti di gara in relazione ai contrapposti interessi (diritto difensivo e segretezza) delle parti in lite**.

La fattispecie portata all'esame del Collegio scaturisce dal giudizio di ottemperanza promosso dalla Adrigas (avverso la sentenza n. 10430/2025 resa dalla medesima V Sezione) contro il Comune di Rimini nonché nei confronti della controinteressata Italgas Reti s.p.a.

In particolare, l'appellante Adrigas agiva per l'ottemperanza della cennata sentenza con la quale veniva parzialmente accolto l'appello avverso l'ordinanza collegiale n. 334/2024 resa dal Tar per L'Emilia Romagna il quale accoglieva l'istanza – ex art. 116 comma 2 c.p.a – di accesso agli atti avanzata da Italgas Reti s.p.a.

Tale istanza derivava dall'aggiudicazione in favore di Adrigas di una procedura pubblica.

La sentenza ottemperanda - riformando l'ordinanza di primo grado che aveva accolto l'istanza formulata da Italgas Reti s.p.a. - riteneva mancante un **adeguato e dovuto bilanciamento** tra gli opposti interessi delle parti (diritto difensivo da una parte e segretezza dall'altra) sì come ben ribadito dalla CGUE con pronuncia del 10.06.2025.

La sentenza ottemperanza riformava, dunque, l'ordinanza di primo grado ordinando l'accoglimento dell'istanza in termini più ristretti ed ordinando all'Amministrazione resistente un bilanciamento dei cennati interessi.

Di contro, il Comune di Rimini disponeva l'ostensione di **tutti** i documenti, ivi compresi quelli per i quali Adrigas aveva opposto il diritto alla segretezza.

Ne derivava – nella lettura datane da Adrigas e, successivamente, parzialmente accolta dal Collegio – una palese **violazione od elusione del giudicato** di cui alla cennata sentenza (n. 10430/2025) articolata su due motivi di diritto.

In quanto al primo, violazione ed elusione della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 10430 del 2025; nullità/inefficacia ex artt. 114 Cod. proc. amm. e/o 21-septies, l. n. 241 del 1990;

In quanto al secondo, bilanciamento tra le ragioni difensive e le ragioni di riservatezza.

Appare opportuno analizzarli brevemente per comprendere la portata della pronuncia in commento.

Con il summenzionato **primo motivo** di diritto, Adrigas lamenta violazione ed elusione del giudicato di cui alla primigenia sentenza avendo, come dettosi, il Comune resistente disposto l'ostensione di tutti i documenti (n. 122) su cui la stessa Adrigas aveva, di contro, opposto la sussistenza di ragioni di segretezza.

A tanto aggiungasi che la stessa istanza di accesso agli atti originariamente proposta aveva ad oggetto solo un **ristretto** numero di documenti.

Il Collegio riteneva fondato tale motivo di diritto su tale assorbente presupposto.

Il Giudice *a quo* (Tar Emilia Romagna) aveva parzialmente respinto la domanda di ostensione di Italgas Reti sostenendo che **solo per alcuni dei documenti richiesti fossero state illustrate le correlate esigenze difensive**. Solo quelli – e non la totalità – andavano quindi resi in ostensione.

Avverso tale – parziale – diniego Italgas Reti non interponeva appello, sicchè quella parte di pronuncia diveniva *res iudicata* derivandone stretta preclusione per l'Amministrazione all'ostensione totale.

Né – di contro – il Comune aveva dato conto di fattori innovativi che avrebbero potuto giustificare una totale ostensione.

Ne derivava, quindi, accoglimento del motivo con consequenziale dichiarazione di nullità *in parte qua* del provvedimento comunale di ostensione.

Con il summenzionato **secondo motivo** di diritto, Adrigas lamenta una preclusione, per l'Amministrazione, della valutazione espressa sull'adeguata enucleazione di effettivi segreti di Adrigas che, di contro, andrebbe effettuata dal Giudice.

In particolare, il Tar Emilia Romagna – per alcuni documenti – aveva ritenuto prevalente il

diritto di difesa della (odierna) controinteressata rispetto al diritto alla segretezza di Adrigas la quale – essa sola – proponeva appello avverso tale rilevata prevalenza.

I capi della sentenza appellati da Adrigas non recano, però, alcuna portata innovativa limitandosi a ribadire ragioni di segretezza relativamente a quei documenti.

Posto che le precedenti pronunce (Tar Emilia Romagna e Consiglio di Stato) non valutavano nel merito la sussistenza o meno di tali segreti, bensì rimettevano all'Amministrazione tale bilanciamento, la censura proposta da Adrigas – ancora una volta di elusione od elusione del giudicato – non trova accoglimento.

Tanto, poiché le cennate pronunce non avevano svolto alcun giudizio su tale bilanciamento essendo esso a carico dell'Amministrazione.

Né il Giudice – s^a come voluto da Adrigas – avrebbe potuto Egli operare tale bilanciamento attenendo esso ad un perimetro sottratto al giudicante e proprio, come dettosi, della P.A.

In conclusione, la sentenza in commento, **da un lato**, accoglie parzialmente il ricorso, disponendo l'annullamento del provvedimento nella parte in cui aveva consentito l'ostensione di documenti già considerati dal primo giudice come sottratti all'accesso, **dall'altro** ritiene il provvedimento non fosse sindacabile in sede di ottemperanza relativamente al (mancato) bilanciamento degli interessi in lite.

Pubblicato il 01/07/2026

N. 05217/2026REG.PROV.COLL.

N. 02816/2026 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 2816 del 2026, proposto da Adrigas s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 856336150C, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Ferla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Rimini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Sebastiano Capotorto, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via di San Domenico, 20;

nei confronti

Italgas Reti s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Todarello e Andrea Conforto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'ottemperanza

della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 10430/2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in ottemperanza e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Rimini e di Italgas Reti s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Stefano Ferla, Sebastiano Capotorto e Andrea Conforto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Col ricorso introduttivo del giudizio la Adrigas s.p.a. ha agito per l'ottemperanza della sentenza n. 10430 del 2025 di questa V Sezione che ne accoglieva parzialmente l'appello avverso l'ordinanza collegiale n. 334 del 2024 del Tribunale amministrativo per l'Emilia Romagna, a sua volta di accoglimento dell'istanza d'accesso ex art. 116, comma 2, Cod. proc. amm. avanzata da Italgas Reti s.p.a.; tale ultima istanza si collocava nel giudizio promosso dalla stessa Italgas Reti avverso l'aggiudicazione in favore di Adrigas della gara per l'affidamento in concessione del servizio pubblico di distribuzione del gas naturale nell'ambito territoriale minimo (cd. "A.TE.M.") di Rimini indetta dal Comune di Rimini con bando

pubblicato sulla Guri del 30 dicembre 2020 e in relazione alla quale Italgas Reti si era classificata seconda in graduatoria.

Per quanto di rilievo, in riforma dell'ordinanza di primo grado che aveva accolto l'istanza per l'accesso in relazione ai documenti non esibiti dall'amministrazione a fronte del segreto opposto dalla Adrigas, la sentenza ottemperanda riteneva mancante, nella specie, un adeguato e motivato bilanciamento degli opposti interessi in rilievo (*i.e.*, quello di Italgas Reti all'accesso in quanto strettamente indispensabile alla difesa, contro quello di Adrigas alla segretezza, e dunque contrario all'accesso) come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, a mente della sentenza del 10 giugno 2025 (causa C-686/24).

Per tali ragioni e con tali limiti la sentenza ottemperanda riformava dunque l'ordinanza di primo grado pronunciando l'accoglimento dell'istanza ex art. 116, comma 2, Cod. proc. amm. di Italgas Reti nei (più ristretti) termini del "*necessario ripronunciamento dell'amministrazione*" ai fini del suddetto bilanciamento d'interessi e corrispondente motivazione.

2. Tanto premesso, deduce la ricorrente che il Comune di Rimini, con provvedimento del 4 marzo 2026 adottato in dichiarata ottemperanza della sentenza n. 10430 del 2025, disponeva l'ostensione di tutti i documenti già sottratti all'accesso sui quali Adrigas aveva frapposto la sussistenza di ragioni di segretezza.

Nel far ciò l'amministrazione sarebbe tuttavia incorsa in violazione od elusione del giudicato di cui alla detta sentenza n. 10430 del 2025; di qui la proposizione del ricorso in ottemperanza, oggetto del presente giudizio, articolato nei seguenti motivi di censura:

I) violazione ed elusione della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 10430 del 2025; nullità/inefficacia ex artt. 114 Cod. proc. amm. e/o 21-septies, l. n. 241 del 1990;

II) sul bilanciamento tra le ragioni difensive e le ragioni di riservatezza: elementi rilevanti ai fini dell'esercizio dei poteri di competenza del giudice dell'ottemperanza.

3. Resistono al ricorso il Comune di Rimini e la Italgas Reti, chiedendone la reiezione.

4. Alla camera di consiglio del 9 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Col primo motivo di ricorso Adrigas si duole della violazione od elusione di giudicato in cui l'amministrazione sarebbe incorsa nel disporre l'ostensione di tutti i n. 122 documenti su cui Adrigas aveva opposto la sussistenza di ragioni di segretezza, quando in realtà l'istanza ex art. 116, comma 2, Cod. proc. amm. accolta dal Tar, e su cui la sentenza n. 10430 del 2025 aveva a sua volta accolto l'appello di Adrigas e così ordinato il (motivato) ripronunciamento della stazione appaltante, aveva a oggetto solo un ristretto numero di tali documenti.

Per questo, la disposta ostensione anche di documentazione già esclusa dall'accesso, con

decisione amministrativa confermata da ordinanza del Tar a sua volta non gravata da Italgas Reti, configurerebbe una violazione od elusione di giudicato.

Sotto altro profilo, la ricorrente denuncia una violazione od elusione di giudicato in relazione alla ritenuta insussistenza di adeguate ragioni di riservatezza frapposte da Adrigas, quando invece era stata la stessa sentenza n. 10430 del 2025 a riconoscere tali ragioni, che l'amministrazione si sarebbe dovuta limitare a bilanciare con l'opposto interesse difensivo della Italgas Reti.

Per questi motivi il provvedimento comunale dovrebbe essere dichiarato nullo od inefficace per violazione o elusione di giudicato.

1.1. Il motivo è parzialmente fondato e va accolto, nei termini e per le ragioni che seguono.

1.1.1. È condivisibile, in particolare, il primo profilo di censura, inerente alla violazione od elusione del giudicato per la concessa ostensione di documenti su cui il Tar aveva già respinto l'istanza di Italgas Reti.

Occorre premettere al riguardo - anche a fronte delle eccezioni d'incompetenza sollevate dai resistenti (e fermo quanto *infra* in ordine al perimetro del presente giudizio, limitato ai profili d'inottemperanza) - la competenza di questo Consiglio di Stato ai fini dell'ottemperanza, ai sensi dell'art. 113, comma 1, Cod. proc. amm., avendo la sentenza d'appello n. 10430 del 2025 riformato l'ordinanza di primo grado in relazione al contenuto conformativo della decisione, sicché l'intera competenza sull'esecuzione del (complessivo) giudicato è per questo trasferita in capo al giudice dell'appello.

Tanto premesso, è pacifico - e risulta chiaramente dal tenore dell'ordinanza n. 433 del 2024 del Tribunale amministrativo per l'Emilia Romagna - come il giudice di primo grado abbia parzialmente respinto la domanda di ostensione di Italgas Reti: dopo aver affermato che *"Italgas Reti S.p.A. per i documenti elencati a pagina 26 del ricorso introduttivo del presente giudizio ha puntualmente esposto le ragioni difensive che sono alla base della propria istanza di ostensione"* dava conto infatti che *"Altrettanto non può dirsi per gli altri documenti per i quali Italgas Reti S.p.A. ha parimenti formulato istanza di accesso, senza tuttavia allegare le sottese esigenze difensive"*; di qui la conclusione che *"Per questa parte la domanda di ostensione non può trovare accoglimento, dovendosi dare precedenza al segreto industriale rispetto a un diritto di difesa genericamente opposto"* (cfr. ordinanza Tar, cit.).

Avverso tale statuizione (e motivazione) la Italgas Reti non ha interposto appello, sicché la stessa è passata in giudicato.

Consegue a ciò che, alla luce del contenuto della sentenza e della *natura* del giudizio sull'accesso - incentrato non già sul provvedimento dell'amministrazione bensì sul *rapporto*, con accertamento del diritto dell'interessato all'ostensione richiesta (cfr., su tutte, Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10) - risulta *ex se* preclusa per l'amministrazione l'ostensione esclusa dal Tar in sede giudiziale.

Né del resto il Comune dà conto di elementi innovativi, sopravvenuti o modificativi della fattispecie tali da giustificare la nuova determinazione assunta.

Alla luce di ciò il motivo va dunque accolto, con dichiarazione di nullità *in parte qua* del provvedimento comunale del 4 marzo 2026 oggetto d'impugnazione.

1.1.2. Va invece respinto, a fini d'ottemperanza, il secondo profilo di doglianza, incentrato sulla dedotta preclusione, per l'amministrazione, della valutazione espressa sull'adeguata enucleazione di effettivi segreti da parte di Adrigas.

Occorre premettere al riguardo che, a ben vedere, già la decisione di primo grado, dopo aver dato conto che *"Italgas Reti S.p.A. per i documenti elencati a pagina 26 del ricorso introduttivo del presente giudizio ha puntualmente esposto le ragioni difensive che sono alla base della propria istanza di ostensione"*, affermava espressamente che *"Adrigas S.p.A. ha altrettanto puntualmente esposto ragioni per le quali si oppone all'ostensione"*, e che tuttavia, sulla base dei pertinenti principi costituzionali richiamati dal Tar, *"deve [doveva] darsi precedenza al diritto di difesa rispetto alla tutela del segreto industriale"* (cfr. l'ordinanza ottemperanda, cit.).

A fronte di tale statuizione, è stato come noto proposto appello dalla (sola) Adrigas, che ha censurato - per quanto qui di rilievo - la ritenuta aprioristica prevalenza attribuita al diritto alla difesa sulle esigenze di riservatezza connesse a segreti tecnici o commerciali, impugnazione su ciò accolta dalla sentenza ottemperanda.

In tale contesto, i capi della sentenza d'appello inerenti al profilo della dettagliata indicazione di segreti da tutelare (cfr. la sentenza d'appello, spec. par. *sub* 3.1.1: *"Adrigas oppone tuttavia altrettanto puntuali ragioni di segretezza industriale o commerciale in relazione a ciascuno dei documenti ostesi"*) non hanno di per sé autonomo portato novativo e conformativo, e si limitano a ribadire - come del resto emerge dal tenore delle affermazioni - la formulazione di puntuali e argomentate ragioni di opposizione alla richiesta ostensiva (in termini, appunto, di *"ragioni"* o *"motivi"* di *"segretezza"* opposti da Adrigas, come fra l'altro *"richiamate in giudizio già in primo grado, nell'ambito del ricorso incidentale (pag. 10 ss.)"*; cfr. anche dopo, ove la sentenza richiama gli argomenti prospettati da Adrigas quali *"esprim[enti] specifiche ragioni di riservatezza"*, ed indica a tal fine alcuni esempi; nonché successivamente, al par. 3.1.3, ove si richiama il necessario bilanciamento a fronte delle *"dettagliate ragioni esposte dalle parti"*).

In questa prospettiva, da un lato le decisioni giudiziali (sia di primo, sia di secondo grado) rappresentavano la puntuale esposizione di *"ragioni"* o *"motivi"* di opposizione e riservatezza, senza perciò valutarne il merito, e cioè l'effettiva sussistenza o consistenza di segreti; dall'altro rimandavano a tal fine al bilanciamento spettante all'amministrazione, non soggetta a specifici vincoli.

Ne consegue che la censura mossa dall'appellante in termini di violazione od elusione di giudicato non è condivisibile, considerato che alcun compiuto giudizio le sentenze avevano svolto sulla sussistenza di segreti (bensì sulla puntuale esposizione di *"ragioni"* di opposizione e segretezza da parte di Adrigas, senza perciò pervenire a una loro *qualificazione* nel merito), e che, d'altra parte, il bilanciamento rimesso all'amministrazione può ritenersi di portata

ampia ed estesa, considerando - nel merito della priorità degli interessi - anche profili strumentali e correlati, quali il grado di dettaglio (e conseguente enucleazione) di effettivi segreti meritevoli di protezione.

Per questo, ferma la possibile censura dell'apprezzamento svolto dall'amministrazione - in ordine alla dimostrata sussistenza di *effettivi segreti*, ovvero sull'esito finale di bilanciamento in tal guisa svolto - non è dato ravvisare elementi di contrasto con il *decisum* giudiziale, espresso nei suesposti termini e limiti.

2. Col secondo motivo la ricorrente espone gli elementi concreti in base ai quali questo giudice dovrebbe operare - in via indicativa, ovvero anche con decisione sostitutiva del provvedimento comunale - l'adeguato bilanciamento fra i contrapposti interessi in rilievo già ordinato dalla sentenza ottemperanda.

Segnatamente, la ricorrente deduce la prevalenza delle proprie ragioni di riservatezza rispetto all'interesse (pur astrattamente "non implausibile") all'accesso di Italgas Reti, in relazione alla Relazione generale piano sviluppo (C0.1), alla Relazione illustrativa analisi assetto (C1.1), alla Relazione descrittiva dei risultati delle verifiche (C1.2) e alla Relazione generale estensioni e potenziamenti (C2.1.1), da cui emergerebbero anche i dati inerenti al modello di calcolo che effettua simulazioni di assetto fluidodinamico della rete sviluppato da Adrigas, rientrante nel *know-how* aziendale e la cui divulgazione varrebbe ad annullare il connesso vantaggio tecnologico dell'appellante.

Quanto alla Relazione generale interventi di mantenimento in efficienza (C3.0.1), la stessa dovrebbe essere sottratta all'accesso in quanto Italgas Reti non ha addotto specifiche ragioni difensive in relazione ad essa.

Ancora, in ordine alla Relazione interventi di innovazione tecnologica (C4.2) e alla Relazione protezione catodica (C4.8), di nuovo, l'esigenza alla riservatezza di Adrigas dovrebbe essere ritenuta prevalente considerato, da un lato, che le ragioni addotte da Italgas Reti per l'accesso afferiscono alla sola "protezione catodica" - sicché non sarebbe per tal via giustificato l'accesso alla relazione sugli interventi tecnologici *sub* C4.2, quanto meno sui contenuti estranei al suddetto tema - e, dall'altro, anche la Relazione protezione catodica non potrebbe essere integralmente ostesa, stante la sua realizzazione con società di consulenza specializzata in forza di accordo di collaborazione esso stesso impositivo di obblighi di riservatezza.

Parimenti ingiustificato sarebbe, in tale contesto, l'accesso alla Nota illustrativa del Piano di Adrigas, con richiesta di natura puramente esplorativa, a fronte delle ragioni di segretezza sussistenti in capo all'interessata; né d'altra parte Italgas Reti avrebbe addotto altre circostanziate ragioni tali da giustificare l'accesso in funzione della valutazione di congruità dell'offerta, avendo peraltro Adrigas già acconsentito all'ostensione delle pertinenti produzioni documentali.

In subordine, l'appellante domanda quantomeno la conferma del segreto sulle "*informazioni direttamente o indirettamente riconducibili ai bilanci unbundling della Società*" e sui conti

separati trasmessi esclusivamente ad Arera in forza della regolazione settoriale sul cd. “*unbundling contabile*”.

2.1. Il motivo non è suscettibile di favorevole apprezzamento, in conseguenza di quanto già suesposto in relazione al primo motivo di ricorso, *in parte qua*.

I profili sollevati attengono infatti al vero e proprio *merito* del bilanciamento degli interessi, che come tale sfugge al perimetro del giudicato, e dunque alla presente sede d’ottemperanza, in mancanza del resto - alla luce di quanto suesposto - di ragioni di elusione o violazione del giudicato in relazione alle altre doglianze (salvo quanto suesposto in specifica relazione ai documenti già sottratti all’accesso, su cui neppure la ricorrente ha interesse a muovere altre e ulteriori censure: cfr. *retro*, *sub* § 1.1.1).

3. In conclusione, per le suesposte ragioni, il ricorso va parzialmente accolto, con conseguente dichiarazione di parziale nullità del provvedimento amministrativo gravato, nei termini suindicati.

3.1. La peculiarità della fattispecie e la complessità di alcune delle questioni trattate giustificano l’integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente, nei termini di cui in motivazione, e, per l’effetto, dichiara la parziale nullità del provvedimento amministrativo gravato, come in motivazione;

Compensa integralmente le spese di lite fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2026 con l’intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere