

Pubblicato il 21/01/2026

N. 00508/2026REG.PROV.COLL.
N. 08797/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8797 del 2025, proposto da Hospital Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fausto Troilo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

l'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti - ARIA S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppina Squillace, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

nei confronti

di Adapta - Processi Industriali per l'igiene e la sterilizzazione S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Saverio Sticchi Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima) n. 3620/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Adapta - Processi Industriali per l'igiene e la sterilizzazione S.p.a. e dell'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti - ARIA S.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025, il Cons. Angelo Roberto Cerroni e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Hospital Service S.r.l. (qui di seguito, *breviter*, anche H.S.) ha partecipato assieme ad Adapta S.p.a. (di seguito, *breviter*, Adapta) e ad AlSCO Italia S.r.l. (di seguito, AlSCO) alla gara (CIG B4E2666F04) indetta dall’Azienda Regionale per l’Innovazione e gli Acquisti – ARIA S.p.a. per “*l’approvvigionamento di un servizio di lavanolo delle dotazioni del personale di vigilanza e ispezione dei servizi di Prevenzione e Sicurezza negli Ambienti di Lavoro (PSAL) dei Dipartimenti di Igiene e Prevenzione Sanitaria delle ATS di Regione Lombardia*”.

All’esito delle operazioni di gara, Adapta, previo superamento della verifica di anomalia, si è classificata al primo posto, mentre H.S. e AlSCO si sono posizionate, rispettivamente, seconda e terza. Conseguentemente, con determina n. 555 del 3 luglio 2025, ARIA ha aggiudicato la gara di cui è causa in favore di Adapta.

1.1. – Sempre in data 3 luglio 2025, la stazione appaltante ha inviato ai concorrenti la comunicazione di avvenuta aggiudicazione ai sensi dell’art. 90 del d. lgs. n. 36 del 2023, dando atto *ex art.* 36, co. 3, d. lgs. cit. dell’accoglimento delle richieste di oscuramento formulate dai partecipanti – ritenute corredate da una dichiarazione motivata e comprovata in ordine alla sussistenza di segreti tecnici e commerciali – e avvisando gli stessi che i documenti di gara sarebbero stati ostensibili decorsi dieci giorni dalla data della comunicazione medesima.

Successivamente, il giorno 7 luglio 2025, H.S. ha presentato istanza di accesso ai sensi degli artt. 22 ss. della l. n. 241 del 1990, nonché degli artt. 35 e 36 del d. lgs. n. 36 del 2023, per prendere visione ed estrarre copia della documentazione di gara e, in particolare, dell’offerta tecnica integrale dell’aggiudicataria Adapta.

1.2. – In data 17 luglio 2025, ARIA ha pubblicato sul portale i documenti di gara, tra cui le offerte tecniche dei tre partecipanti alla procedura, tutte parzialmente oscurate alla luce dell’accoglimento delle istanze di oscuramento.

2. – Con ricorso notificato e depositato il 23 luglio 2025, H.S. è insorta innanzi al T.A.R. per la Lombardia per dolersi dell’ostensione incompleta, visto che la stazione appaltante avrebbe fornito una versione largamente oscurata della offerta tecnica dell’aggiudicataria Adapta “*senza addurre alcuna motivazione di sorta*” in ordine alla sussistenza dei segreti dedotti dall’operatore *de quo*. La ricorrente ha, quindi, obiettato che, in ragione del suo collocamento al secondo posto

in graduatoria, le esigenze difensive poste a fondamento dell'istanza di accesso integrale all'offerta tecnica di Adapta avrebbero dovuto essere considerate da ARIA prevalenti rispetto alle contrapposte esigenze di riservatezza rappresentate dalla prima graduata.

3. – Il primo giudice, con la pronuncia gravata n. 3620 del 10 novembre 2025, ha ritenuto il ricorso irricevibile per tardività. Nello specifico, il T.A.R. per la Lombardia ha affermato che la deducente, avendo notificato e depositato il ricorso in data 23 luglio 2023, avrebbe violato il termine perentorio di decadenza di dieci giorni di cui all'art. 36, co. 4, d. lgs. n. 36/2023, decorso, secondo il giudice di prime cure, a partire dalla data di invio della comunicazione di aggiudicazione – contenente, nella fattispecie in discussione, anche le determinazioni assunte dalla stazione appaltante sulle richieste di oscuramento dei concorrenti –, ossia dal 3 luglio 2025.

4. – H.S. ha, quindi, appellato la prefata decisione del T.A.R. per la Lombardia sviluppando i profili di censura che vengono sintetizzati di seguito.

4.1. – L'appellante formula una prima doglianza così rubricata: *“Error in procedendo et in iudicando del TAR, per aver ritenuto tardivo il ricorso, ai sensi degli artt. 35 e 36 del Codice. Falso supposto in fatto. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere giurisdizionale. Violazione e/o falsa applicazione di legge ed in particolare degli artt. 35 e 36 D.Lgs. 36/2023”*.

H.S. afferma che il T.A.R. avrebbe errato nel far decorrere il termine di dieci giorni di cui all'art. 36 cod. appalti dalla comunicazione di aggiudicazione, non essendo stata pubblicata contestualmente alla stessa la documentazione di gara e non essendo stato possibile evincere da tale comunicazione la tipologia e la consistenza dell'oscuramento assecondato dalla stazione appaltante. Ad avviso dell'appellante, il termine anzidetto dovrebbe piuttosto decorrere dalla data in cui la documentazione richiesta è stata resa disponibile a portale – ossia dal 17 luglio 2025 –, quale momento in cui la partecipante ha potuto prendere effettiva contezza degli oscuramenti applicati dalla stazione appaltante, ragion per cui il ricorso di prime cure – in quanto notificato il 23 luglio 2025 – sarebbe stato tempestivo e, quindi, ricevibile.

4.2. – L'appellante articola poi un secondo nucleo censorio, rubricato in questi termini: *“Error in procedendo et in iudicando del TAR, per aver ritenuto applicabile, alla fattispecie, il rito super accelerato previsto dagli artt. 35 e 36 D.Lgs. 36/2023. Eccesso di potere giurisdizionale. Violazione e/o falsa applicazione di legge ed in particolare degli artt. 35 e 36 D.Lgs. 36/2023”*.

H.S. sostiene che il rito “super-accelerato” di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 36/2023 non troverebbe applicazione nella fattispecie controversa. Ciò, innanzitutto, alla luce della presunta

violazione, da parte di ARIA, dell'obbligo di cui al comma 2 della norma sopracitata, asseritamente dovuta all'omessa allegazione dell'offerta dell'aggiudicataria alla comunicazione di aggiudicazione. Tale violazione determinerebbe, infatti, il venir meno dell'*“esecuzione di un adempimento (...) idoneo a consentire l'applicazione di una disciplina speciale e derogatoria rispetto a quella prevista dall'art. 116 c.p.a.”*. In più, ad avviso dell'appellante, l'inapplicabilità del peculiare rito in oggetto deriverebbe anche dal fatto che, nel caso di specie, l'operatore, anziché contestare la valutazione compiuta dalla stazione appaltante circa la natura riservata delle informazioni oscurate, avrebbe manifestato l'interesse ad accedere ai dati riservati ai fini difensivi di cui all'art. 35, co. 3 e 4, d. lgs. n. 36/2023, con conseguente applicazione del rito ordinario in materia di accesso.

4.3. – Dopo aver argomentato a sostegno della tempestività del ricorso di primo grado, l'appellante ripropone le censure sviluppate in tale atto e non esaminate dal T.A.R. per la Lombardia, concentrate in unico motivo così rubricato: *“Violazione e/o falsa applicazione di legge, ed in particolare, degli artt. 35 e 36 D.Lgs. 36/2023, nonché degli artt. 22 e ss. L.241/1990. Eccesso di potere per difetto di motivazione, falso supposto in fatto e travisamento. Ingiustizia manifesta”*.

4.4. – Da ultimo, H.S. formula un'istanza di deferimento all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 99, co. 1, c.p.a. argomentando che, nell'ipotesi di adesione alla tesi del primo giudice, si originerebbe un contrasto giurisprudenziale in punto di esatta individuazione del *dies a quo* del termine per impugnare previsto dal già citato art. 36 del Codice dei contratti pubblici.

6. – Si sono costituite nel giudizio di appello la controinteressata Adapta, che ha depositato una memoria in data 1° dicembre 2025, e ARIA, la quale ha controdedotto per la reiezione del gravame.

7. – La causa è venuta in discussione alla camera di consiglio del 4 dicembre 2025 ed è stata conseguentemente trattenuta in decisione.

8. – L'appello è suscettibile di accoglimento per quanto si va ad esporre.

9. – Il Collegio deve prendere le mosse da un dato fattuale incontestato: la stazione appaltante ha dato atto dell'esito delle decisioni di oscuramento sulle istanze motivate degli operatori economici contestualmente alla comunicazione di aggiudicazione del 3 luglio 2025, senza tuttavia rendere disponibili le relative offerte oscurate, bensì preavvertendo che esse sarebbero state *“ostensibili decorsi 10 giorni dalla [...] comunicazione di aggiudicazione”*. Di contro, solo in data 17 luglio 2025 sono state pubblicate sulla piattaforma le offerte oscurate anche in riscontro dell'autonoma istanza di accesso proposta dall'odierno appellante il 7 luglio 2025.

10. – La *quaestio iuris* che si pone all’attenzione del Collegio va ad integrare le fattispecie già esaminate nelle precedenti decisioni di questo Consiglio di Stato sul nuovo rito super-accelerato - ossia la pronuncia Cons. Stato, sez. V, n. 2384/2025 in un caso di omessa pubblicazione delle offerte e delle decisioni di oscuramento e la pronuncia Cons. Stato, sez. III, n. 6620/2025 in un caso di omessa comunicazione delle decisioni di oscuramento: nel caso di specie, la stazione appaltante ha correttamente dato comunicazione coeva dell’aggiudicazione e delle decisioni di oscuramento, mentre ha pubblicato successivamente le offerte oscurate, anche in riscontro dell’autonoma istanza di accesso. Invero, non si tratta di fattispecie omissiva come quella affrontata *ex professo* da Cons. Stato n. 6620/2025, bensì di fattispecie tardiva che solleva segnatamente due *vexatae quaestiones*: da un lato, la corretta individuazione del *dies a quo* di decorrenza del termine decadenziale per l’impugnativa giurisdizionale, dall’altro, l’individuazione del rito applicabile – vuoi che si tratti del cd. “rito super-accelerato” *ex art.* 36 d.lgs. n. 36 del 2023, vuoi che si riespanda il rito speciale in materia di accesso ai documenti amministrativi *ex art.* 116 cod. proc. amm..

10.1 – Come noto, nella precedente sentenza n. 6620/2025 questa Sezione ha precisato: “*Il nuovo codice introduce, infatti, nella contrattualistica pubblica un rito speciale connotato da termini di impugnazione estremamente ristretti e da una decisione del giudice in tempi altrettanto ristretti, in deroga alla disciplina generale dell’articolo 116 c.p.a.; tale rito si fonda su specifici presupposti, che ne costituiscono anche il limite di compatibilità con il diritto di difesa di cui all’articolo 24 Cost., e segnatamente:*

a) il fatto che, contestualmente all’aggiudicazione, debbano essere “in automatico” ostese ai concorrenti classificati ai primi cinque posti in graduatoria anche le rispettive offerte (articolo 36, co. 2);

b) il fatto che, qualora l’aggiudicatario abbia formulato istanze di oscuramento totale o parziale della propria offerta come previsto dal precedente articolo 35, le determinazioni assunte dalla stazione appaltante su dette istanze siano comunicate contestualmente all’aggiudicazione (articolo 36, co. 3);

c) il fatto che, in tal modo, i concorrenti destinatari della comunicazione de qua siano messi in condizione di calibrare i propri ricorsi avverso le ragioni che sono state ritenute meritevoli di determinare un oscuramento totale o parziale dell’offerta aggiudicataria e, difatti, il comma 4 del medesimo articolo 36 assoggetta al termine di dieci giorni l’impugnazione delle “decisioni di cui al comma 3”, ossia delle sole decisioni assunte dalla stazione appaltante in merito all’oscuramento dell’offerta, e non tutte le determinazioni in materia di accesso”.

10.2. – Questi tre presupposti devono inverarsi in modo sinergico e coevo nell’ottica dell’effettività del diritto di difesa degli altri operatori economici classificatisi entro la quinta posizione in graduatoria, in quanto essi potranno articolare efficacemente le proprie deduzioni

avverso le decisioni assunte sulle richieste di oscuramento soltanto avendo contezza, da un lato, delle ragioni poste a corredo di tali decisioni, dall'altro, della concreta incidenza lesiva in termini di latitudine delle omissature sulle offerte. Indi, l'eventuale postergazione della *discovery* di uno o più di uno di questi elementi non potrà che sortire un differimento del *dies a quo* per l'esperimento dell'impugnativa giurisdizionale avverso le stesse decisioni di oscuramento, profilandosi altrimenti l'inammissibile onere di un ricorso al buio.

11. – Tanto chiarito, nel caso in esame il quadro informativo sulle decisioni di oscuramento è risultato estremamente anodino e laconico in assenza di consultazione dell'offerta, ancorché oscurata: nel verbale in cui la Commissione prende atto delle istanze di oscuramento vengono menzionati solo i numeri degli allegati e dei capitoli del progetto tecnico rendendo praticamente impossibile desumere i contenuti di massima delle porzioni oscurate, con l'effetto di ostacolare del tutto l'esercizio del diritto di difesa e costringere la seconda graduata al ricorso al buio, obiettivo da scongiurarsi a mente della chiara *ratio legis* che informa il rito “super accelerato”. Ne discende che il *dies a quo* deve essere correttamente individuato non prima del 17 luglio 2025, data in cui sono state pubblicate sulla piattaforma le offerte oscurate anche in riscontro dell'autonoma istanza di accesso proposta dall'odierno appellante il 7 luglio 2025.

12. – Alla luce di ciò, perde pregnanza la seconda questione controversa circa l'applicabilità alla fattispecie *de qua* del rito super accelerato *ex art. 36 cod. contratti* o del rito speciale delineato dall'art. 116 c.p.a. per l'*actio ad exhibendum* – questione sulla quale il Collegio non può sottacere i propri dubbi ermeneutici a fronte del nitido dato testuale che fa decorrere il termine abbreviato di impugnativa “*dalla comunicazione digitale della aggiudicazione*” non chiarendo, però, le sorti processuali delle decisioni tardive (cfr. sul punto il precedente di questa Sezione n. 6620/2025): pur non ignorando la soluzione esegetica patrocinata nel precedente arresto di cui alla sentenza di questo Consiglio di Stato, sez. V, 24 marzo 2025, n. 2384, per la quale anche le decisioni tardive sulle istanze di oscuramento soggiacerebbero al rito super-accelerato con individuazione del relativo *dies a quo* nel momento della loro comunicazione, va precisato che tale questione non è più dirimente ai fini del decidere giacché, una volta individuato correttamente il *dies a quo* alla data del 17 luglio, la successiva impugnativa proposta in data 23 luglio 2025 avverso la determinazione assunta dalla stazione appaltante sarebbe comunque tempestiva sia che voglia applicarsi, con qualche forzatura ermeneutica, la disciplina “super-accelerata”, sia che voglia darsi applicazione alla disciplina generale sull'accesso documentale.

12.1. – Il defilarsi di tale *quaestio iuris* sullo sfondo della vicenda in esame importa il venir meno di qualsiasi interesse al deferimento della *querelle* interpretativa all'Adunanza plenaria, vieppiù considerando che la produzione giurisprudenziale sul punto non è ancora sufficientemente ricca e approfondita perché si possa parlare di un contrasto rilevante *ex* articolo 99 c.p.a..

12.2. – In definitiva, contrariamente a quanto reputato dal primo giudice, l'impugnativa proposta avverso le decisioni di oscuramento assunte dalla stazione appaltante deve ritenersi tempestiva e conseguentemente ricevibile.

13. – Acclarata la ricevibilità del ricorso introduttivo, il Collegio ritiene che il gravame sia fondato anche nel merito.

13.1. – La decisione di oscuramento assunta da ARIA appare viziata *in parte qua* avendo riguardo al complesso delle circostanze della procedura di gara e, segnatamente, al fatto che l'appellante si è graduata in seconda posizione con un divario di punteggio minimo (0,70 punti), l'oscuramento dell'offerta risulta pressoché totalitario (35 pagine su 44 e tutti gli allegati tecnici tranne il n. 2) e le motivazioni poste a fondamento della decisione di oscuramento sono stereotipate e prive di reale consistenza riducendosi ad una formula di stile omnicomprensiva. Sicché, il massiccio oscuramento non appare giustificato alla stregua della giurisprudenza in materia di accesso agli atti di gara, laddove il punto di equilibrio fra tutela del *know how* e degli interessi commerciali dell'aggiudicataria ed esigenze di trasparenza viene individuato nella limitazione delle restrizioni all'accesso alle sole informazioni specificatamente individuate, suscettibili di sfruttamento economico, in grado di garantire un vantaggio concorrenziale all'operatore nel mercato di riferimento e che presentino effettivi e comprovabili caratteri di segretezza oggettiva (cfr. Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2025, n. 6280; id., 25 giugno 2025, n. 5547; id., 15 ottobre 2024, n. 8257), tanto più che nella specie l'appellante è portatrice di un chiaro interesse difensivo, *in re ipsa* nella stessa disciplina di cui al più volte citato articolo 36 del d.lgs. n. 36/2023 (il quale, come evidenzia l'appellante, individua i primi cinque operatori classificati in graduatoria come di *default* portatori di interesse alla conoscenza degli atti di gara) e di fatto già azionato tramite impugnazione dell'aggiudicazione e degli atti della procedura, tuttora pendente.

13.2 – *Mutatis mutandis*, si profilano a rigore meritevoli di tutela rispetto all'accesso difensivo le sole esigenze di riservatezza concernenti le informazioni di carattere industriale e commerciale relative ai brevetti e privative industriali, come dichiarate da Adapta (cfr. richiesta di oscuramento della controinteressata *sub* documento n. 2 dei depositi di primo grado di ARIA

S.p.a. del 14 ottobre 2025: *“In particolar modo riguardo il tunnel per il per il controllo dei capi (DPI) ad Alta Visibilità post lavaggio, al fine di misurare e certificare il mantenimento delle caratteristiche colorimetriche e di retroriflettanza, secondo la Norma di riferimento UNI EN 20471, con tecnologia proprietaria ed altamente sofisticata, per la quale abbiamo ottenuto il brevetto industriale n. 10XXXXXXXXXX724”*).

13.3. – Per la restante parte, l’offerta tecnica deve essere ostesa in quanto anche tramite l’esame incrociato delle due offerte tecniche, la ricorrente potrà verificare che la stazione appaltante non sia incorsa in errori nell’ammissione e nella quantificazione dei punteggi che hanno inciso sulla redazione della graduatoria in modo pregiudizievole per la sua posizione giuridica, potendo altresì appurare l’effettiva sostenibilità dell’offerta della controinteressata.

14. – In conclusione, l’appello deve essere accolto alla luce delle considerazioni svolte e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso introduttivo deve essere accolto con conseguente ordine di ostensione dell’offerta tecnica nei limiti testé esposti.

15. – La peculiare questione interpretativa sottesa alla controversia giustifica l’integrale compensazione delle spese di lite di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, in riforma dell’impugnata sentenza, accoglie il ricorso di primo grado e ordina l’ostensione dell’offerta nei limiti di cui in motivazione.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025 con l’intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Nicola D’Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere, Estensore

L’ESTENSORE
Angelo Roberto Cerroni

IL PRESIDENTE
Raffaele Greco

IL SEGRETARIO