

ACCESSO ATTI: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione IV-quater, Sentenza 18 luglio 2025, n. 14307.

Atto amministrativo – Accesso ai documenti – Procedura selettiva - Concorrente non utilmente graduato – Accesso ai verbali di revisione dei punteggi dei concorrenti – Interesse – Sussiste

Il candidato, pur non collocato utilmente nella graduatoria conclusiva di una procedura (nella specie, indetta dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste per l'accesso ai contratti di filiera ed alle relative agevolazioni), ha un interesse diretto, concreto ed attuale all'ostensione delle istanze di riesame formulate dai soggetti proponenti e della documentazione inerente all'istruttoria eseguita e relativa alla revisione e alla nuova valutazione operata dalla commissione, al fine di verificare eventuali lesioni della propria posizione, senza che ciò debba necessariamente integrare i presupposti per la proposizione di una impugnazione in sede giurisdizionale. (1).

In motivazione la sezione ha precisato che, alla stregua dell'insegnamento dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2 aprile 2020, n. 10, la pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della l. n. 241 del 1990.

(1) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. IV-bis, 26 settembre 2022, n. 12156; Cons. Stato, Ad. plen., 2 aprile 2020, n. 10 (in Foro it., 2020, III, 379, nonchè oggetto della News UM n. 45 del 14 aprile 2020).

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e della Società La Cesenate Conserve Alimentari;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella Camera di Consiglio del giorno 16 luglio 2025 il dott. Marco Martone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con ricorso notificato il 13 maggio 2024, tempestivamente depositato, la Granarolo S.p.A., in proprio quale capofila dell'A.T.I. denominata "Sostenibilità, qualità ed innovazione nella filiera lattiero casearia italiana", e quale soggetto proponente del relativo programma di filiera in forza di mandato collettivo speciale con rappresentanza, premesso di aver partecipato all'Avviso pubblico prot. n. 0182458 del 22 aprile 2022, successivamente modificato dall'Avviso pubblico prot. n. 0324845 del 21 luglio 2022, indetto dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, per la presentazione delle domande di accesso ai contratti di filiera e le modalità di erogazione delle agevolazioni di cui al D.M. n. 0673777 del 22 dicembre 2021 e di essere risultata non ammessa tra i soggetti beneficiari, ha impugnato il silenzio - rigetto formatosi sulla propria istanza di accesso, presentata il 13 marzo 2024, avente ad oggetto: 1) le istanze di riesame formulate

da tutti i soggetti proponenti ai sensi dell'art. 9, comma 5 dell'Avviso pubblico, con i relativi allegati; 2) la documentazione integrale inerente all'istruttoria eseguita su tutte le istanze di riesame e/o comunque relativa alla revisione e/o alla nuova valutazione operata dalla Commissione di Valutazione per tutti i programmi ed i progetti presentati da tutti i soggetti proponenti (sia dall'istante che da tutti gli altri proponenti), comprensiva dei verbali delle relative sedute, delle eventuali griglie e/o criteri di valutazione, nonché in ogni caso degli atti di attribuzione dei punteggi; 3) il verbale della Commissione di Valutazione del 19 ottobre 2023; 4) la nota della Commissione di Valutazione prot. n. 584060 del 20 ottobre 2023.

A sostegno del ricorso, sono state articolate le seguenti censure sinteticamente enunciate.

1.1. Con il primo motivo, è stata dedotta l'illegittimità del diniego impugnato per carenza di motivazione, nonché per eccesso di potere per omessa valutazione e carenza dei presupposti, nonché per manifesta illogicità ed irragionevolezza intrinseca - violazione e/o falsa applicazione degli artt. 22, 23, 24 e 25 della Legge n. 241/1990 in materia di accesso agli atti, nonché degli artt. 5 e 5 bis del D.Lgs. n. 33/2013 in materia di c.d. "accesso civico", in quanto sussisterebbe un preciso obbligo da parte dell'Amministrazione di pubblicare i documenti in proprio possesso, imposto dal rispetto del principio di trasparenza.

1.2. Con il secondo motivo, è stata censurata la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 22, 23, 24 e 25 della Legge n. 241/1990, attesa la posizione differenziata del richiedente e la sussistenza di un interesse all'accesso.

1.3. Per tali motivi, la Società ricorrente ha chiesto l'annullamento del silenzio - rigetto impugnato e la condanna, previo accertamento del relativo diritto, dell'Amministrazione all'ostensione della documentazione richiesta con l'istanza di accesso del 13 marzo 2024.

2. In data 29 maggio 2024, si è costituita in giudizio l'Avvocatura erariale nell'interesse del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

3. Con motivi aggiunti notificati il 13 giugno 2024, tempestivamente depositati, la Granarolo S.p.A., in proprio e nella sopra indicata qualità, ha impugnato il (sopravvenuto) provvedimento prot. n. 0217224 del 15.05.2024, comunicato in pari data, con il quale il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste ha osteso solo parzialmente la documentazione richiesta con l'istanza di accesso agli atti presentata dalla ricorrente in data 13 marzo 2024 (in particolare, è stato trasmesso il verbale della Commissione di Valutazione del 19 ottobre 2023 e la nota della Commissione di Valutazione prot. n. 584063 del 20 ottobre 2023).

3.1. A sostegno dei motivi aggiunti sono state, in sintesi, reiterate le doglianze articolate nel ricorso principale, per cui la Società ricorrente ha chiesto l'annullamento, in parte qua, del provvedimento gravato e la condanna dell'Amministrazione all'ostensione di tutta la documentazione richiesta.

4. Con memoria depositata il 19 ottobre 2024, la Società ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha rappresentato l'opportunità di attendere gli esiti di alcuni giudizi di appello proposti da altre imprese che hanno formulato analoghe istanze di accesso pendenti innanzi al Consiglio di Stato; ha chiesto poi di essere autorizzata ad integrare il contraddittorio mediante pubblici proclami.
5. Alla Camera di Consiglio del 6 novembre 2024, fissata per la trattazione del ricorso e dei motivi aggiunti con il rito speciale, celebratasi innanzi la Sezione V, la causa è stata rinviata a data da destinarsi per la sua riassegnazione a questa Sezione, divenuta medio tempore competente per materia.
6. In data 6 giugno 2025, la Società ricorrente ha documentato l'avvenuta integrazione del contraddittorio mediante pubblici proclami.
7. Con memoria depositata il 7 giugno 2025, la Società ricorrente ha rilevato che, nelle more, il Consiglio di Stato ha accolto (parzialmente) gli appelli proposti dalle altre imprese partecipanti, nel senso di consentire l'ostensione della documentazione richiesta limitatamente alle beneficiarie utilmente collocatesi nella graduatoria ed ha insistito nelle proprie conclusioni, precisando che la propria istanza di accesso presenterebbe un contenuto diverso rispetto a quello oggetto del sindacato del Consiglio di Stato ed insistendo per l'integrale accoglimento delle proprie conclusioni.
8. In data 12 giugno 2025, si è costituita in giudizio la Società La Cesenate Conserve Alimentari.
- 8.1. Con memoria depositata il 13 giugno 2025, la Società La Cesenate Conserve Alimentari ha concluso per il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti.
9. In data 1° luglio 2025, l'Avvocatura erariale ha, infine, depositato nota del M.A.S.A.F. del 3 giugno 2025, con la quale sarebbe stata depositata ulteriore documentazione.
10. Alla Camera di Consiglio del 16 luglio 2025, all'esito della discussione, la causa è stata infine introitata per la decisione.
11. Il ricorso, regolare e tempestivo in rito, è fondato e deve, pertanto essere accolto.
- 11.1. La Società ricorrente, premesso di aver presentato domanda di accesso ai contratti di filiera e le modalità di erogazione delle agevolazioni di cui al D.M. n. 0673777 del 22 dicembre 2021, nell'ambito della procedura indetta dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste di cui all'Avviso pubblico prot. n. 0182458 del 22 aprile 2022, successivamente modificato dall'Avviso pubblico prot. n. 0324845 del 21 luglio 2022, e di non essere risultata, all'esito, beneficiaria in quanto collocatasi in posizione non utile, impugna, in questa sede, il silenzio - rigetto, poi formalizzato nel provvedimento prot. n. 0217224 del 15 maggio 2024, di parziale accoglimento dell'istanza di accesso alla documentazione indicata in premessa.

Con i motivi di gravame, congiuntamente sindacabili, in quanto strettamente connessi, l'impresa ricorrente si duole, in estrema sintesi, della dedotta illegittimità del (parziale) diniego opposto dall'Amministrazione.

Secondo la prospettazione della ricorrente, sussisterebbe, sia ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 33/2013 (c.d. accesso civico), sia ai sensi degli artt. 22 e ss. della Legge n. 241/1990 e ss.mm., il diritto della parte richiedente all'esibizione delle istanze di riesame, formulate dalle altre concorrenti, ai sensi dell'art. 9, comma 5, dell'Avviso pubblico e della documentazione integrale inerente all'istruttoria eseguita su tutte le istanze di riesame e/o comunque relativa alla revisione e/o alla nuova valutazione operata dalla Commissione di Valutazione per tutti i programmi ed i progetti presentati da tutti i soggetti proponenti (sia dall'istante che da tutti gli altri proponenti), comprensiva dei verbali delle relative sedute, delle eventuali griglie e/o criteri di valutazione, nonché in ogni caso degli atti di attribuzione dei punteggi.

In particolare, l'Amministrazione avrebbe errato nel consentire l'accesso solo parziale alla documentazione de qua, sussistendo infatti uno specifico interesse della impresa odierna ricorrente (partecipante alla procedura concorsuale inerente la conclusione dei contratti filiera) alla conoscenza delle motivazioni che hanno condotto l'Amministrazione a rivedere i punteggi assegnati alle imprese controinteressate.

L'Amministrazione, infatti, non potrebbe in alcun modo restringere l'accesso, anche qualora vi siano dei potenziali controinteressati, tenuto conto che, *in subiecta materia*, sarebbero prevalenti le esigenze di difesa manifestate dalla parte istante, sicché il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo.

A fronte di tali deduzioni, l'Amministrazione ha replicato che non sussisterebbe alcuno specifico interesse all'ostensione della documentazione oggetto dell'istanza di accesso, mentre la controinteressata La Cesenate Conserve Alimentari ha eccepito di aver manifestato in data 27 marzo 2025 la propria opposizione alla richiesta di accesso della Società ricorrente.

11.2. Ritene il Collegio che le doglianze sollevate dalla parte ricorrente siano condivisibili.

In via preliminare, occorre evidenziare come, nel caso di specie, non si sia verificata alcuna cessazione della materia del contendere, in ragione della documentazione *medio tempore* ostesa dall'Amministrazione ed indicata nella nota del M.A.S.A.F. del 3 giugno 2025, sia perché la documentazione ostesa dall'Amministrazione non atteneva a quella espressamente indicata nell'istanza di accesso di che trattasi (in particolare, le istanze di riesame e le conseguenti valutazioni espresse della Commissione giudicatrice), sia perché l'eventuale adesione della parte ricorrente deve avvenire in modo espresso e rituale in corso del giudizio, a nulla valendo comportamenti (peraltro equivoci) manifestati in sede procedimentale.

Ciò posto, in punto di diritto occorre evidenziare, alla stregua dell'insegnamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 2 aprile 2020, n. 10, che la Pubblica amministrazione ha il potere-dovere di esaminare l'istanza di accesso agli atti e ai documenti pubblici, formulata in modo generico o cumulativo dal richiedente senza riferimento ad una specifica disciplina, anche alla stregua della disciplina dell'accesso civico generalizzato, a meno che l'interessato non abbia inteso fare esclusivo, inequivocabile, riferimento alla disciplina dell'accesso documentale, nel qual caso essa dovrà esaminare l'istanza solo con specifico riferimento ai profili della Legge n. 241 del 1990, senza che il giudice amministrativo, adito ai sensi dell'art. 116 c.p.a., possa mutare il titolo dell'accesso, definito dall'originaria istanza e dal conseguente diniego adottato dalla pubblica amministrazione all'esito del procedimento.

Ciò posto, si osserva che, nel caso di specie, l'istanza del 13 marzo 2024, formulata in modo cumulativo, può essere comunque ricondotta sotto lo schema dell'accesso documentale di cui alla Legge n. 241/1990 e ss.mm., in ragione delle evidenti ragioni di natura difensiva ivi rappresentate nell'ambito della procedura concorsuale de qua.

Tanto chiarito, questo Collegio evidenzia che è sicuramente sussistente l'interesse diretto, concreto ed attuale di cui all'art. 22 della Legge n. 241/1990 e ss.mm. della parte ricorrente all'ostensione della documentazione richiesta con l'istanza di accesso del 13 marzo 2024, con riferimento alle istanze di riesame formulate da tutti i soggetti proponenti ai sensi dell'art. 9, comma 5 dell'Avviso pubblico, con i relativi allegati, ed alla documentazione integrale inerente all'istruttoria eseguita su tutte le istanze di riesame e/o comunque relativa alla revisione e/o alla nuova valutazione operata dalla Commissione di Valutazione per tutti i programmi ed i progetti presentati da tutti i soggetti proponenti (sia dall'istante che da tutti gli altri proponenti), comprensiva dei verbali delle relative sedute, delle eventuali griglie e/o criteri di valutazione, nonché in ogni caso degli atti di attribuzione dei punteggi. Ed invero, la Società ricorrente ha puntualmente precisato di essere interessata a comprendere le ragioni che hanno condotto l'Amministrazione a rivedere i punteggi attribuiti a talune controinteressate a seguito delle rispettive istanze di riesame, evidentemente con lo scopo di verificare eventuali lesioni della propria posizione, senza che ciò debba necessariamente integrare i presupposti per la proposizione di un'impugnazione giurisdizionale.

Quanto, poi, all'opposizione manifestata dalla controinteressata La Cesenate Conserve Alimentari si evidenzia che essa appare assolutamente generica, non avendo la predetta Società esplicitato in modo chiaro e convincente le ragioni sottese al diniego, essendo insufficiente il mero richiamo alle ragioni di riservatezza.

Sul punto, questo Tribunale ha avuto modo di precisare che *“In materia di accesso documentale c.d. difensivo, l'Amministrazione che detiene i documenti non può impedire il pieno esercizio del diritto*

di accesso ai soggetti interessati sulla scorta di ragioni generiche di riservatezza o segretezza industriale o commerciale, ma solo nel caso in cui effettivamente venga in rilievo l'esistenza di specifiche informazioni di carattere segreto - da valutare alla luce di quanto disposto dall'art. 98 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, recante 'Codice della proprietà industriale' - ovvero riservato in quanto, ad esempio, afferenti al know-how aziendale. A riguardo, tuttavia, occorre che i soggetti controinteressati si siano espressamente e formalmente opposti alla disclosure comprovando e motivando le esigenze di riservatezza a fronte delle quali l'ostensione, totale o parziale, di uno o più documenti possa determinare una effettiva violazione del proprio know-how aziendale o dei segreti tecnici e commerciali che incidono sulla propria capacità concorrenziale nel mercato di riferimento. In ogni caso, pur in presenza di tale opposizione, l'Amministrazione non deve appiattirsi acriticamente sulla posizione espressa dai controinteressati, gravando su di essa l'obbligo di vagliare criticamente le dichiarazioni rese al fine di stabilire se effettivamente sussistano ragioni di riservatezza o segretezza tali da precludere, in tutto o in parte, la disclosure dei documenti richiesti.” (vedi: T.A.R. Lazio, Sez. IV, sentenza del 26 settembre 2022, n. 12156).

Orbene, non essendo state manifestate (e documentate) esigenze di tutela di segreti commerciali e/o industriali specifici, l'atto di opposizione manifestato dalla controinteressata La Cesenate Conserve Alimentari deve considerarsi, a tutti gli effetti, superabile in favore delle ragioni difensive articolate dalla Società ricorrente.

Con riferimento, infine, ai precedenti giurisdizionali del Consiglio di Stato pure indicati nelle difese della Società ricorrente, che hanno limitato l'accesso alle (sole) posizioni delle imprese collocate in posizione utile in graduatoria, questo Collegio precisa che l'interesse manifestato dalla ricorrente risulta differente rispetto a quello azionato dalle altre imprese che hanno agito nei predetti giudizi, poiché esso è circoscritto alle sole istanze di riesame presentate dalle controinteressate ed alle conseguenti valutazioni operate dalla Commissione e non (anche) all'esibizione della documentazione integrale di tutte le concorrenti alla procedura *de qua*.

12.3. Per tali motivi, in accoglimento del ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, previo annullamento in parte qua e nei limiti dell'interesse, del provvedimento impugnato, condanna l'Amministrazione intimata al rilascio, in favore della Società ricorrente, della documentazione richiesta con l'istanza di accesso del 13 marzo 2024, come meglio specificata in premessa.

12. Tenuto conto del contegno processuale delle parti e della mancata opposizione in giudizio dell'Amministrazione, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti costituite le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta *Quater*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto ed integrato dai motivi aggiunti, lo accoglie e, per l'effetto, previo annullamento in parte qua del provvedimento impugnato, condanna il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del Ministro pro tempore, all'ostensione in favore della parte ricorrente della documentazione richiesta con l'istanza di accesso del 13 marzo 2024.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 16 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Mariangela Caminiti, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere

Marco Martone, Referendario, Estensore