



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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7441 del 2026,
proposto da

Formula Servizi soc. coop., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in
relazione alla procedura CIG B6D5B8B8C9, rappresentata e difesa
dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC
Registri di Giustizia;

contro

Inps- Istituto nazionale della previdenza sociale, in persona del legale
rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela
Anziano, con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

PFE s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'avvocato Umberto Giuseppe Ilardo, con domicilio digitale come da
PEC Registri di Giustizia;

B&B Service soc. coop., Tre Sinergie s.r.l., Miorelli Service s.p.a., Gestione
Servizi Integrati s.r.l., La Lucente s.p.a., non costituite in giudizio;

per la riforma

dell'ordinanza collegiale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sez. V, n. 13946 del 2026, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di PFE s.p.a. e dell'Inps- Istituto nazionale della previdenza sociale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2026 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati Santi Dario Tomaselli, su delega dell'avv. Massimiliano Brugnoletti, Andrea Botta, in sostituzione dell'avv. Daniela Anziano, e l'avv. Umberto Giuseppe Ilardo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.- La Formula Servizi soc. coop. ha interposto appello nei confronti dell'ordinanza decisoria 30 luglio 2026, n. 13946 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sez. V, che ha dichiarato in parte inammissibile e in parte respinto il suo ricorso avverso la determinazione dell'INPS sulle istanze di oscuramento degli atti presentate dai primi cinque operatori, tra cui PFE s.p.a. (prima graduata) e il RTI BBTS (secondo graduato).

La determinazione di oscuramento è stata assunta dall'INPS all'esito della *“procedura ristretta tramite sistema dinamico di acquisizione per l'affidamento del servizio di pulizia, di derattizzazione e disinfestazione, nonché di raccolta, trasporto e conferimento a smaltimento/recupero di rifiuti speciali, facchinaggio interno per gli immobili della Direzione generale”*; viene qui in rilievo il lotto n. 2, concernente i c.d. servizi gestionali ed in particolare la gestione di un sistema informativo.

Nella gara è risultata prima graduata la PFE con punti 90,23, secondo il RTI BBTS con punti 89,45, terza la società appellante con punti 89,02, quarto il RTI Miorelli con punti 88,10 e quinta La Lucente con un punteggio di 86,55.

La stazione appaltante ha dunque proceduto all'aggiudicazione del lotto n. 2 in favore della società PFE; contestualmente ha reso note le decisioni assunte sulle richieste di oscuramento presentate dagli operatori ai sensi dell'art. 35, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 36 del 2023, accogliendole solamente per la parte di ciascuna offerta contenente quanto valutato nell'ambito del sub-criterio B.2.1 di cui all'art. 21.2 del capitolato d'oneri, e cioè le informazioni riguardanti *“la funzionalità del sistema informativo e del servizio di contact center ed efficienza della gestione delle segnalazioni”* di proprietà dell'operatore economico (premiabile con un massimo di 5 punti).

2. – Con ricorso ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 36 del 2023, proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, la Formula Servizi soc. coop. ha impugnato la decisione sulle istanze di oscuramento e chiesto l'ostensione di tutta l'offerta dei primi cinque concorrenti, ed in particolare della parte dell'offerta tecnica concernente le *“informazioni riguardanti il sistema informativo di proprietà dell'operatore economico”*, valutata nell'ambito del sub-criterio B.2.1, deducendone l'illegittimità per difetto assoluto di motivazione ed insussistenza dei presupposti sostanziali del segreto tecnico e commerciale, trattandosi comunque di servizio ad alto tasso di standardizzazione.

3. – L'ordinanza appellata ha dichiarato in parte inammissibile per carenza di interesse e in parte respinto il ricorso; sotto il primo profilo, ha ritenuto fondata l'eccezione di inammissibilità per mancato superamento della prova di resistenza con riguardo alla *“stretta indispensabilità”* dell'ostensione documentale ai fini della difesa in giudizio in relazione alla posizione del RTI BBTS ed a maggiore ragione della prima graduata, nella considerazione che il distacco di 1,63 punti eccede l'incremento massimo teoricamente conseguibile. Sotto il secondo profilo, l'ordinanza ha respinto il ricorso nella considerazione che tutti e cinque i primi graduati (e dunque anche l'appellante Formula Servizi con riguardo al sistema informativo Formul@Web) hanno chiesto l'oscuramento della propria offerta in relazione a tale contenuto,

ragione per cui «non è dato comprendere come il medesimo elemento dell'offerta possa essere, al contempo, segreto industriale meritevole di protezione assoluta quando appartiene alla ricorrente e servizio standardizzato quando appartiene ai concorrenti»; ha comunque rilevato come nel caso di specie il bilanciamento degli interessi penda in favore della riservatezza essendo il dato richiesto privo di utilità concreta, per la sua inidoneità ad incidere sulla posizione della ricorrente.

4.- Con il ricorso in appello Formula Servizi soc. coop. ha criticato la statuizione di inammissibilità nell'assunto che in materia di accesso non vi sia spazio per la prova di resistenza, potendo la Commissione, in presenza di accertati errori di valutazione, ricalcolare *in peius* anche il punteggio dei controinteressati, od addirittura procedere all'azzeramento del punteggio B.2.1, lamentando altresì il difetto motivazionale nelle decisioni di oscuramento, sul quale l'ordinanza avrebbe omesso di pronunciare.

5. - Si sono costituiti in resistenza la PFE s.p.a. e l'INPS puntualmente controdeducendo e chiedendo la reiezione nel merito del ricorso in appello.

6. – Nella camera di consiglio del 24 settembre 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. – L'appello si struttura in un unico motivo, articolato in due principali ragioni di critica.

7.1.-La prima censura si appunta sulla statuizione di inammissibilità argomentata dal primo giudice nella considerazione della carenza di interesse per assoluta inutilità dell'ostensione, in quanto alcuna rimodulazione del giudizio della Commissione sul sub-criterio B.2.1 (anche con attribuzione di punti 0,9091) potrebbe determinare il superamento, da parte della ricorrente, del secondo graduato e soprattutto della prima graduata, rispetto alla quale il distacco è di punti 1,21. Deduce al riguardo la Formula Servizi soc. coop. che tale statuizione non contempla l'ipotesi in cui la Commissione possa ricalcolare *in peius* il punteggio delle controinteressate od addirittura disporre l'esclusione o l'azzeramento del punteggio; inoltre, per l'appellante, l'interesse all'ostensione della parte di offerta tecnica “sottratta alla visione” non richiede

ulteriore dimostrazione, essendo sufficiente il nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione giuridica “finale”.

Il motivo non appare meritevole di positiva valutazione.

Per costante giurisprudenza, al fine di esercitare il diritto di accesso riguardo ad informazioni contenenti eventuali segreti tecnici o commerciali è essenziale dimostrare non già un generico interesse alla tutela dei propri interessi giuridicamente rilevanti, ma la concreta necessità (da riguardarsi restrittivamente, in termini di stretta indispensabilità) di utilizzo della documentazione in uno specifico giudizio (tra le tante, Cons. Stato, V, 7 ottobre 2025, n. 7813).

Tale soluzione è stata codificata anche nella specifica materia dei contratti pubblici dall'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 36 del 2023, alla cui stregua *«in relazione alle ipotesi di cui al comma 4, lettere a) e b), numero 3), è consentito l'accesso al concorrente, se indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara»* (il riferimento al comma 4, lett. a, riguarda l'esclusione dell'accesso alle informazioni fornite nell'ambito dell'offerta o a giustificazioni della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, segreti tecnici o commerciali).

Al cospetto di documenti dell'offerta tecnica che possano contenere eventuali segreti tecnici o commerciali l'esercizio del diritto di accesso impone dunque la dimostrazione non già di un generico interesse alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti, ma dell'indispensabilità di utilizzo della documentazione in uno specifico giudizio, ovvero della sussistenza del concreto nesso di strumentalità tra la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e la difesa in giudizio degli interessi dello stesso operatore richiedente (Cons. Stato, VII, 23 marzo 2023, n. 1147).

Ciò comporta che ai fini dell'accesso difensivo, incentrato sulla sussistenza del nesso di strumentalità esistente tra la documentazione e le censure formulate, si impone un accurato controllo in ordine all'effettiva utilità della

documentazione richiesta, alla stregua di una sorta di prova di resistenza (così Cons. Stato, III, 1 agosto 2022, n. 6750; V, 31 marzo 2021, n. 2682). Non si tratta della prova di resistenza, finalizzata a dimostrare l'interesse concreto ed attuale ad impugnare un provvedimento (ad esempio, una graduatoria concorsuale), assumendo in materia di accesso un valore più sostanziale, dimostrativo della sussistenza del concreto nesso di strumentalità tra la documentazione oggetto dell'istanza di accesso e la tutela in giudizio degli interessi della stessa impresa ricorrente, quale partecipante ad una procedura di gara, il cui esito è controverso (Cons. Stato, III, 26 ottobre 2018, n. 6083).

Ne discende che il mancato superamento di una siffatta prova di resistenza, tale da escludere il conseguimento del primo posto in graduatoria, in un contesto in cui la società ha già avuto accesso a tutte le restanti parti delle offerte tecniche (ivi compresi i punteggi assegnati per ciascun sub-criterio), dimostra la insussistenza del necessario nesso strumentale tra la documentazione integrale dell'offerta tecnica e la difesa alla pretesa di un migliore punteggio.

Può dunque essere sostanzialmente condiviso l'esito decisorio dell'ordinanza impugnata, con la sola precisazione che in realtà la mancata dimostrazione del superamento della prova di resistenza incide non tanto in termini di interesse al ricorso, quanto piuttosto di fondatezza della pretesa, dando luogo ad una statuizione di reiezione, piuttosto che di inammissibilità.

8. – Il secondo motivo di critica riguarda poi il vizio motivazionale dell'ordinanza che non avrebbe dato conto del difetto di motivazione inficiante la determinazione INPS di oscuramento, incentrata sull'affermazione che le richieste di oscuramento sono «*accolte limitatamente all'oscuramento delle informazioni riguardanti il sistema informativo di proprietà dell'operatore economico*», senza specificare, per ciascun operatore, quali informazioni sono state ritenute segrete e per quale ragione, in asserita violazione dell'art. 35, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 36 del 2023, richiedente una motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente.

Anche tale motivo è sostanzialmente infondato.

Non può invero prescindersi dalla considerazione che la norma da ultimo richiamata riguarda la motivazione che deve accompagnare l'istanza di oscuramento, e non già direttamente la determinazione di oscuramento, che, ove sia di accoglimento di convergenti prospettazioni di tutti gli operatori, potrebbe anche ritenersi tale da non richiedere una specifica motivazione (la stazione appaltante ha invece assolto a tale obbligo allorché non ha accolto differenti richieste di oscuramento).

E comunque, anche a ravvisare una carenza motivazionale nella decisione di oscuramento, ed, ulteriormente, a prescindere dal fatto che di tale vizio si avvantaggerebbe in sede processuale un operatore che ha anch'esso richiesto l'oscuramento per tale componente dell'offerta tecnica, occorre rilevare che l'ordinanza gravata ha in realtà seguito un differente percorso motivazionale, incentrato sul rapporto tra tutela del segreto e accesso difensivo, e sul sottostante bilanciamento, in concreto, tra i due valori, concludendo con l'affermazione che *«la ragione per cui, nella specie, il bilanciamento pende in favore della riservatezza non risiede dunque in un'astratta prevalenza del segreto, ma nella constatazione - già svolta - che il dato richiesto è privo di utilità concreta, essendo inidoneo, in qualunque scenario, a incidere sulla posizione della ricorrente»*.

L'ordinanza oggetto di scrutinio ha dunque risolto il tema della legittimità dell'oscuramento sul piano della mancata dimostrazione, da parte della società appellante, all'esito di un bilanciamento dei contrapposti interessi (in coerenza anche con Corte giust. UE, 10 giugno 2025, in causa C-686/24), della indispensabilità ai fini della difesa in giudizio dell'accesso, con conseguente assorbimento logico-giuridico dell'ambito o perimetro contenutistico dell'oscuramento disposto.

Va comunque osservato come, anche negli scritti difensivi, la PFE s.p.a. dà conto che il sistema informativo descritto nella sua offerta tecnica (GSP4PFE) è un sistema proprietario georeferenziato con funzionalità *outside/inside*, integrato con il *contact center* e con strumenti di telemetria,

tracciabilità e controllo, costituendo «una soluzione sviluppata interamente da PFE attraverso investimenti specifici in ricerca e sviluppo, non disponibile liberamente sul mercato e coperta da misure di protezione della riservatezza» (pag. 3 della memoria di costituzione e difensiva), costituendo dunque un segreto tecnico-commerciale ai sensi dell'art. 98 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 (codice della proprietà industriale).

9. – Alla stregua di quanto esposto, l'appello va respinto in ragione dell'infondatezza dei motivi dedotti.

La complessità delle questioni giuridiche trattate integra peraltro le ragioni che per legge consentono la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 settembre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

L'ESTENSORE
Stefano Fantini

IL PRESIDENTE
Valerio Perotti

IL SEGRETARIO

