GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Accesso agli atti e decorrenza del termine di impugnazione dei provvedimenti

Nota a Consiglio di Stato, Sez. III, 20 gennaio 2026, n. 447

di **Rocco Parisi**

18 settembre 2026

Sommario: 1. La vicenda contenziosa – 2. L'inquadramento della questione nell'orientamento giurisprudenziale più tradizionale – 3. I principi sanciti nel settore dei contratti pubblici – 4. Il dibattito giurisprudenziale ed i principi espressi dalla sentenza in commento – 5. Conclusioni

1. La vicenda contenziosa

Con la sentenza in commento il Consiglio di Stato è intervenuto in una controversia insorta in materia di concorsi pubblici, delineando taluni importanti principi sul rapporto tra accesso agli atti concorsuali e decorso del termine di impugnazione della graduatoria.

In particolare, la vicenda contenziosa prende le mosse da un concorso pubblico per titoli ed esami indetto da un ente sanitario calabrese per la copertura di due posti di assistente sociale a tempo indeterminato.

All'esito della procedura concorsuale veniva pubblicata la graduatoria finale, in cui la controinteressata in appello, ricorrente in primo grado, veniva collocata al terzo posto, risultando dunque la prima tra gli idonei non vincitori.

A distanza di pochi giorni dalla pubblicazione della graduatoria, proprio la terza graduata presentava all'amministrazione istanza di accesso agli atti, con precipuo riferimento alla documentazione inerente ai *curricula* ed alla valutazione dei titoli dei candidati che la precedevano in graduatoria. Tuttavia, solo a distanza di oltre due mesi dalla presentazione dell'istanza l'amministrazione consentiva l'accesso agli atti richiesti, procedendo peraltro nel frattempo all'assunzione a tempo indeterminato dei primi due classificati.

Esaminando gli atti ostesi, in particolare le schede di valutazione dei titoli ed i *curricula* degli altri candidati, l'interessata rilevava che la Commissione aveva valutato erroneamente i titoli del candidato collocato in seconda posizione, attribuendogli un punteggio erroneo e sovrastimato, in virtù del quale era stato collocato al secondo posto in graduatoria e dichiarato vincitore del concorso a suo discapito.

Sicché, la terza graduata impugnava dinanzi al TAR la graduatoria finale e gli atti concorsuali presupposti, nei limiti del proprio interesse ad essere collocata in seconda posizione, tra i vincitori del concorso. A causa del ritardo con cui l'amministrazione aveva consentito l'accesso agli atti concorsuali, il ricorso veniva proposto oltre sessanta giorni dalla pubblicazione della graduatoria, ma comunque a distanza di quarantacinque giorni dalla data dell'accesso.

L'amministrazione resistente si costituiva in giudizio, depositando tra l'altro il contratto di lavoro nel frattempo stipulato con il secondo classificato (controinteressato in giudizio) e la nota con cui aveva comunicato a quest'ultimo il conferimento dell'incarico a tempo indeterminato. Tali atti, pur essendo antecedenti all'accesso consentito (tardivamente) alla ricorrente, non erano stati ostesi dall'amministrazione e, pertanto, la ricorrente si trovava costretta a proporre motivi aggiunti.

Nel corso del giudizio, oltre a sostenere la correttezza dell'operato della Commissione, l'amministrazione ed il controinteressato eccepivano la tardività del ricorso e dei motivi aggiunti, in quanto proposti oltre sessanta giorni dalla pubblicazione della graduatoria.

Il TAR accoglieva *in toto* le richieste della ricorrente, rigettando anche le eccezioni di rito addotte dalle controparti**[1]**.

Il controinteressato appellava la sentenza di primo grado, reiterando le medesime ragioni, sia di rito che di merito, già formulate in prime cure e rigettate dal TAR.

Con la sentenza 20 gennaio 2026, n. 447, che qui si annota, la terza Sezione del Consiglio di Stato ha rigettato integralmente l'appello, confermando la statuizione di prime cure ed i principi espressi dal TAR.

2. L'inquadramento della questione nell'orientamento giurisprudenziale più tradizionale

La sentenza in esame fornisce importanti chiarimenti in merito ai rapporti tra accesso agli atti e decorso del termine di impugnazione, precisando se ed a quali condizioni sia consentita, nelle more dell'accesso, la sospensione del *dies a quo*per la proposizione del ricorso giurisdizionale.

I giudici amministrativi sono stati chiamati a pronunciarsi sulla tempestività del ricorso, proposto oltre il termine di impugnazione decorrente dalla pubblicazione della graduatoria ma entro sessanta giorni dalla data in cui l'amministrazione ha consentito l'accesso agli atti, avente ad oggetto unicamente vizi di legittimità conosciuti e conoscibili solo mediante l'accesso, tempestivamente richiesto e consentito dall'amministrazione dopo oltre due mesi dalla presentazione dell'istanza.

Invero, nel caso di specie la ricorrente aveva dedotto l'illegittimità (derivata) della graduatoria finale deducendo l'erronea valutazione da parte della Commissione dei titoli del secondo classificato, di cui aveva potuto avere conoscenza solo in sede di accesso agli atti concorsuali, ove aveva potuto visionare per la prima volta la scheda di valutazione dei titoli ed i *curricula* dei candidati che la precedevano in graduatoria.

Orbene, la questione in esame attiene alle modalità attraverso cui il termine di impugnazione dei provvedimenti amministrativi si raccorda con l'esercizio del diritto di accesso agli atti presupposti, emergendo una possibile tensione tra valori fondamentali contrapposti. Da un lato, si staglia la certezza dei rapporti giuridici facenti capo all'amministrazione, cui è preordinata la previsione di un termine decadenziale di impugnazione**[2]** ancorato saldamente al momento in cui il provvedimento è notificato o comunque portato a conoscenza dei destinatari; dall'altro lato, si pongono i principi di trasparenza e di effettività della tutela, cui è sottesa l'esigenza di riferire il *dies a quo* di impugnazione al momento in cui il destinatario del provvedimento abbia potuto avere (quantomeno astrattamente) effettiva contezza della sua illegittimità e lesività, anche attraverso l'accesso agli atti presupposti, onde poter esercitare a pieno le proprie prerogative difensive in giudizio.

Invero, l'accesso agli atti disciplinato dalla legge n. 241/1990[3] costituisce un istituto fondamentale a presidio della trasparenza amministrativa[4], volto a garantire al titolare di una situazione giuridica qualificata, intercettata dall'azione amministrativa, di conoscere il contenuto degli atti amministrativi idonei ad incidere sulla propria sfera giuridica e, per tale via, di comprendere l'effettiva modalità di estrinsecazione del potere pubblico[5]. Di tal guisa che l'accesso risulta ancorato su una situazione giuridica soggettiva autonoma e distinta da quella incisa dall'azione amministrativa, alternativamente qualificata in termini di interesse legittimo o di diritto soggettivo[6].

Com'è noto, peraltro, la correlazione tra accesso e trasparenza amministrativa si è evoluta nel tempo ed è stata vieppiù rinsaldata dal d.lgs. n. 33/2013[7], che ha espressamente declinato la trasparenza in termini di «accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni»[8], a cui garanzia è stato introdotto l'accesso civico semplice e, a seguito della riforma intervenuta con il d.lgs. n. 97/2016, l'accesso civico generalizzato, quale diritto di «chiunque» di accedere ai dati e ai documenti in possesso dell'amministrazione.

Tuttavia, il diritto ad una conoscenza effettiva delle modalità (e della legittimità) dell'*agere* amministrativo, sia pur strumentale a garantire la tutela in giudizio della situazione giuridica lesa dall'amministrazione, deve necessariamente coordinarsi con le forme e, soprattutto, con i termini previsti per la proposizione del ricorso dinanzi al giudice amministrativo.

Com'è noto, la regola generale cristallizzata nell'art. 41 c.p.a. impone che il termine di impugnazione decorra dal momento in cui il provvedimento è portato a conoscenza dei destinatari, attraverso la sua «notificazione, comunicazione o piena conoscenza», ovvero, per gli atti non soggetti a notificazione individuale, «dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione».

Tale regola generale, posta a presidio della certezza dei rapporti giuridici facenti capo all'amministrazione, assume una portata cogente ed inderogabile, anche in materia di concorsi pubblici, precludendo la proposizione di ricorsi giurisdizionali oltre la scadenza del termine decadenziale imposto dalla legge, decorrente dalla pubblicazione della graduatoria o dalla sua conoscenza materiale.

Dunque, in linea di principio, la predetta regola non è derogabile neppure ove sia presentata istanza di accesso agli atti della procedura concorsuale, che invero non è idonea a sospendere il decorso del termine di impugnazione.

Al riguardo, l'orientamento giurisprudenziale più tradizionale sostiene l'obbligo di immediata impugnazione del provvedimento lesivo, costituito dalla graduatoria finale, per cui il ricorso dev'essere tempestivamente proposto a partire dal momento in cui il privato abbia avuto effettiva conoscenza degli elementi essenziali del provvedimento e della lesione da esso inferta **[9]**, potendo eventualmente censurare in seguito con motivi aggiunti gli ulteriori profili di illegittimità emersi in sede di accesso agli atti**[10]**.

La *ratio* di tale indirizzo, evidentemente, è di garantire la stabilità dei provvedimenti amministrativi, onde evitare di subordinare il decorso del termine di impugnazione alla scelta arbitraria del destinatario di proporre, in un termine indefinito, l'istanza di accesso agli atti concorsuali.

3. I principi sanciti nel settore dei contratti pubblici

La cogenza del principio espresso dal citato formante giurisprudenziale merita di essere rimeditato nelle ipotesi in cui il destinatario del provvedimento non possa percepire neppure astrattamente la sua illegittimità dalla semplice lettura del suo contenuto, venendo a conoscenza di profili di illegittimità (derivata) solo a seguito dell'accesso agli atti tempestivamente richiesto.

In tali casi, infatti, l'applicazione indiscriminata dell'obbligo di immediata impugnazione condurrebbe al risultato di imporre la proposizione di un ricorso giurisdizionale anche in mancanza di elementi noti (o quantomeno "conoscibili") di illegittimità, con la sola prospettiva (*recte*: speranza) di poter "scoprire" qualche vizio solo successivamente, in sede di accesso agli atti**[11]**.

È evidente che ricorsi di tal fatta, c.d. "al buio", sono destinati ad essere dichiarati inammissibili per eccessiva genericità, non essendo noti, e men che meno specificabili, vizi di legittimità tali da essere riportati in motivi di ricorso sufficientemente specifici *ex* art. 40 c.p.a.**[12]**. Tali ricorsi risulterebbero vieppiù inammissibili per difetto di interesse, oltre che infondati, ove all'esito dell'accesso agli atti non dovesse emergere alcun elemento di illegittimità degli atti presupposti, tale da inficiare, in via derivata, il provvedimento finale.

La problematica in esame è emersa in passato soprattutto nel contenzioso in materia di contratti pubblici, ove le garanzie degli operatori economici risultano vieppiù rafforzate dalla tutela della concorrenza imposta dal diritto dell'Unione Europea.

La Direttiva 2007/66 ha individuato chiaramente l'esigenza di riferire il termine di impugnazione nelle gare pubbliche al momento della notifica del provvedimento e della comunicazione nei confronti dei destinatari delle informazioni necessarie a consentire di percepirne la lesività e l'ingiustizia, onde consentire eventualmente la presentazione di un "ricorso efficace"**[13]**.

Anche la Corte di Giustizia ha assunto un approccio volto a garantire l'effettività della tutela degli operatori economici, nonché la legalità degli affidamenti pubblici, sostenendo che i termini previsti dall'ordinamento nazionale per la proposizione di ricorsi avverso gli atti delle procedure di affidamento decorrono dal momento in cui «il ricorrente è venuto a conoscenza o avrebbe dovuto essere a conoscenza della pretesa violazione»**[14]**. In effetti, ove si ritenesse di far decorrere in ogni caso il *dies a quo* di impugnazione dalla comunicazione (o dalla pubblicazione) del provvedimento, anche a prescindere dall'effettiva conoscenza (o anche conoscibilità) della violazione, i privati «sarebbero costretti a impugnare *in abstracto* la decisione di aggiudicazione dell'appalto, senza conoscere, in quel momento, i motivi che giustificano tale ricorso»**[15]**.

La giurisprudenza nazionale si è progressivamente conformata ai dettami europei.

Invero, superando il precedente orientamento rigoroso e "formalista", volto ad imporre l'impugnazione dell'aggiudicazione entro il termine perentorio di trenta giorni dalla sua comunicazione (tutt'al più esteso a quarantacinque giorni in caso di richiesta di accesso agli atti ex art. 76 del d.lgs. n. 50/2016**[16]**), con la nota sentenza n. 12/2020 la Plenaria ha recepito i principi sostenuti a livello euro-unitario, rilevando che in virtù del principio «della piena conoscenza o conoscibilità» il termine di impugnazione «comincia a decorrere dalla conoscenza del contenuto degli atti», non essendo necessaria né tantomeno esigibile «la previa proposizione di un ricorso "al buio" [...] di per sé destinato ad essere dichiarato inammissibile, per violazione della regola sulla specificazione dei motivi di ricorso, contenuta nell'art. 40, comma 1, lettera d), del c.p.a.»**[17]**.

Sicché, qualora il provvedimento sia viziato da motivi di illegittimità non immediatamente percepibili dal ricorrente, ovvero «non evincibili, se non attraverso l'esame della documentazione richiesta in ostensione», in presenza di un'istanza di accesso agli atti tempestivamente presentata dal destinatario il termine per impugnare decorre dal momento in cui l'ostensione degli atti sia effettivamente consentita dall'amministrazione**[18]**. Ne consegue che, qualora l'amministrazione «rifiuti l'accesso o impedisca con comportamenti dilatori l'immediata conoscenza degli atti di gara (e dei relativi allegati), il termine per l'impugnazione degli atti comincerà a decorrere solo da quando l'interessato li abbia effettivamente conosciuti» **[19]**.

Dunque, la sussistenza di comportamenti ostruzionistici o dilatori dell'amministrazione rispetto all'istanza di accesso tempestivamente presentata costituisce un requisito fondamentale, unitamente alla mancata percepibilità dell'illegittimità del provvedimento comunicato, al fine di consentire la postergazione del termine di impugnazione**[20]**.

Tali principi sono stati recepiti dal legislatore con l'ultima riforma in materia di contratti pubblici, che com'è noto ha interessato sia il piano sostanziale che il versante processuale del rito appalti, nella parte in cui il novellato art. 120 c.p.a. riferisce espressamente il termine di proposizione del ricorso alla data di comunicazione dell'aggiudicazione, oppure al momento in cui la stazione appaltante mette a disposizione degli operatori economici gli atti ed i verbali di gara, secondo le modalità telematiche indicate dall'art. 36 del d.lgs. n. 36/2023. Sicché, per espressa previsione legislativa, il termine di proposizione del ricorso avverso l'aggiudicazione non decorre fin tanto che la stazione appaltante non metta a disposizione degli operatori economici gli atti ed i verbali presupposti, secondo le forme dell'"accesso diretto" disciplinato dal codice dei contratti pubblici, mettendoli nelle condizioni di conoscere gli eventuali profili di illegittimità (derivata) dell'aggiudicazione.

Qualche perplessità, invero, sembra residuare in ragione del difficile coordinamento della predetta norma processuale con la disposizione riportata nell'art. 36, ultimo comma, del d.lgs. n. 36/2023, ove è previsto che il termine per impugnare l'aggiudicazione decorre «comunque» dalla comunicazione effettuata ai sensi dell'art. 90 del codice dei contratti**[21]**.

In particolare, l'art. 35 del codice dei contratti ha riformato dalle fondamenta l'istituto dell'accesso agli atti nell'ambito delle procedure di gara, prevedendo una forma di ostensione automatica e diretta degli atti e delle offerte, che devono essere ostese contestualmente alla comunicazione digitale dell'aggiudicazione nei confronti degli operatori collocati nelle prime cinque posizioni, senza che sia necessaria la previa presentazione di un'apposita istanza di accesso**[22]**. Peraltro, con la medesima comunicazione l'amministrazione è tenuta ad esplicitare le decisioni assunte sulle richieste di oscuramento delle parti di offerta contenenti segreti tecnici e commerciali**[23]** presentate dai concorrenti al momento della presentazione delle offerte. Le decisioni assunte sulle richieste di oscuramento possono essere impugnate attraverso il rito "super speciale" appositamente introdotto dal codice dei contratti, entro il termine estremamente ridotto di dieci giorni.

Qui emerge il “corto circuito” normativo cui si accennava poc’anzi, atteso che risulterebbe paradossale, e certamente contrario ai canoni di ragionevolezza, trasparenza ed effettività della tutela, impedire il differimento del *dies a quo* di impugnazione nelle ipotesi in cui i vizi di legittimità dell’aggiudicazione derivino unicamente dalle parti dell’offerta che l’amministrazione abbia oscurato ai sensi dell’art. 36, comma 3, del codice dei contratti, e che perciò non siano immediatamente conoscibili al momento della comunicazione effettuata ai sensi dell’art. 90.

4. Il dibattito giurisprudenziale ed i principi espressi dalla sentenza in commento

Orbene, ci si è interrogati sulla possibile estensione generalizzata, in via interpretativa, dei principi espressi nel settore dei contratti pubblici, difettando a tutt’oggi nell’art. 41 c.p.a. una disposizione analoga a quella riportata nel novellato art. 120 c.p.a., idonea a subordinare il decorso del termine di impugnazione all’effettiva conoscenza e visione, in sede di accesso, degli atti presupposti.

Si tratta dunque di verificare, sul piano generale, l’effettivo momento di decorrenza del termine di impugnazione nelle ipotesi in cui il contenuto del provvedimento comunicato o notificato non sia idoneo a garantire la conoscibilità di eventuali vizi di legittimità e, di conseguenza, la valutazione consapevole sull’opportunità della sua impugnazione in giudizio**[24]**.

Talune pronunce, anche recenti, continuano ad aderire all’orientamento più tradizionale, ancorando inderogabilmente il *dies a quo* di impugnazione al momento in cui il provvedimento lesivo viene portato formalmente a conoscenza del destinatario, indipendentemente dall’effettiva percepibilità della sua illegittimità, eventualmente conosciuta solo in seguito mediante l’accesso agli atti presupposti**[25]**. Al riguardo, proprio in materia di concorsi pubblici, è stato ribadito che il termine per censurare la procedura concorsuale decorre dal momento in cui è portato a conoscenza il provvedimento di approvazione della graduatoria finale**[26]**.

Tale orientamento, espressamente fondato sull’esigenza di garantire la certezza e la stabilità dei rapporti di diritto pubblico, non ammette alcuna procrastinazione del termine di impugnazione in caso di proposizione dell’istanza di accesso, ritenendo che il ricorso debba essere proposto «dal momento in cui il privato conosce la lesione inferta dall’atto e gli elementi essenziali del medesimo, ferma restando la facoltà, all’esito dell’avvenuto accesso agli atti, di implementare le proprie doglianze con la proposizione di motivi aggiunti»**[27]**. Sulla scorta delle predette

argomentazioni, i giudici amministrativi hanno ritenuto non estendibili in via interpretativa i principi sanciti in materia di contratti pubblici, soprattutto dalla citata Plenaria n. 12/2020, ritenendo che tale settore sia retto da principi e previsioni normative (anche di derivazione europea) del tutto peculiari ed idonee a giustificarne un trattamento differenziato**[28]**.

Orbene, pare che l'obbligo di immediata impugnazione della graduatoria finale risulti difficilmente predicabile ove la conoscenza formale del contenuto non sia *ex se* sufficiente a far comprendere al destinatario la sua illegittimità, ponendosi in piena antitesi rispetto ai canoni basilari del processo amministrativo, tra cui l'effettività della tutela giurisdizionale ed il giusto processo.

È evidente, infatti, che, prima di prendere visione degli atti in sede di accesso, il privato non potrebbe utilmente impugnare la graduatoria e gli altri atti presupposti, non avendo alcuna contezza dei relativi vizi di illegittimità (ad esempio: illegittimità del punteggio attribuito al controinteressato nella valutazione dei titoli), non potendo dunque utilmente dedurre alcun motivo di ricorso, men che meno specifico, se non nella forma generica ed inammissibile del ricorso al buio, con grave compressione del diritto di difesa**[29]**.

In mancanza di qualsivoglia conoscenza o conoscibilità di concreti elementi di illegittimità degli atti impugnati, si imporrebbe la proposizione di un ricorso al buio, privo dei fondamentali presupposti dell'azione, sia della legittimazione ad agire che dell'interesse al ricorso, non essendo il ricorrente in grado di dimostrare l'effettiva sussistenza di una lesione qualificata e meritevole di tutela, né tantomeno l'utilità sostanziale che potrebbe ottenere attraverso l'accoglimento del ricorso (formulato in termini solo ipotetici e generici). Ne deriverebbe una grave distorsione della natura e della funzione stessa del ricorso giurisdizionale, che diverrebbe un rimedio inutile e defatigante, destinato a risolversi con una pronuncia giudiziale di rigetto in rito.

Senza considerare le gravi conseguenze che ne deriverebbero in punto di sovraccarico dei ruoli giurisdizionali, nella misura in cui sarebbe incentivata la proposizione di ricorsi meramente esplorativi, destinati ad essere rigettati in rito, con inutile dispendio di risorse processuali.

Sulla scorta di tali considerazioni, merita di essere considerato favorevolmente l'orientamento giurisprudenziale, a cui aderisce anche la sentenza in commento, per cui ove i motivi di illegittimità dedotti nel ricorso siano fondati unicamente sull'esame della documentazione ostesa dall'amministrazione, il termine di impugnazione decorre dalla data in cui l'accesso agli atti è stato effettivamente consentito**[30]**.

Invero, devono ritenersi applicabili in via generale i principi già espressi nel settore dei contratti pubblici, soprattutto dalla Plenaria n. 12/2020, significativi di canoni e valori basilari del processo amministrativo, idonei a garantire un giusto contemperamento tra le diverse esigenze in gioco (*id est*: certezza dei rapporti giuridici facenti capo all'amministrazione, da un lato; effettività della tutela ed economia degli strumenti processuali, dall'altro lato).

Il presupposto fondamentale per la postergazione del termine di impugnazione, valorizzato anche nella sentenza in commento, è che il ricorrente abbia potuto «formulare le proprie censure solo dopo aver effettuato l'accesso agli atti, e dunque solo dopo aver potuto percepire i vizi denunciati (evidentemente non evincibili dalla sola formulazione della graduatoria, senza alcun riferimento alla motivazione dei punteggi risultante dalle valutazioni della Commissione, puntualmente contestate in primo grado)». Di tal guisa che dal mero esame della graduatoria concorsuale l'interessato non avrebbe potuto acquisire alcun elemento per censurare l'operato della Commissione, «a meno di non limitarsi alla proposizione di un ricorso cd. al buio, come tale carente dei "motivi specifici" imposti dall'art. 40 comma 1 lett. d) c.p.a.»**[31]**.

Viceversa, ove l'illegittimità del provvedimento sia percepibile, anche solo in parte, dalla visione del suo contenuto e degli atti già conosciuti, resta fermo l'obbligo di immediata impugnazione del provvedimento lesivo, con possibilità di estendere con successivi motivi aggiunti il *petitum* del giudizio agli ulteriori vizi e/o ragioni eventualmente emerse dall'ostensione degli altri atti presupposti**[32]**.

Peraltro, al fine di scongiurare una sospensione *sine die* dei termini di impugnazione, è necessario che il ricorrente si sia attivato tempestivamente, dopo la pubblicazione della graduatoria, richiedendo l'accesso agli atti**[33]**, risultando perciò la tardività dell'ostensione attribuibile unicamente alla condotta inerte, se non addirittura dilatoria, dell'amministrazione **[34]**. Per tale via, la sospensione del termine di impugnazione costituisce un vero e proprio correttivo – a tutela del diritto di difesa – rispetto alla condotta illegittima e dilatoria dell'amministrazione, idonea ad impedire l'effettiva percezione dell'illegittimità del provvedimento lesivo e di conseguenza, la sua immediata impugnazione dinanzi al giudice amministrativo.

5. Conclusioni

L'orientamento sostenuto da Consiglio di Stato nella sentenza in commento è da cogliere favorevolmente, in quanto espressivo di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 41, secondo comma, c.p.a., attenta a garantire la pienezza e l'effettività del diritto di difesa nei confronti dell'amministrazione**[35]**.

In effetti, se è vero che «la giustizia non costituisce un valore astratto ed oggettivo, ma un diritto costituzionalmente garantito» integrato dal «diritto d'agire in giudizio riconosciuto come diritto fondamentale dall'art. 24»**[36]**, ne consegue che la "piena conoscenza" del provvedimento, presupposto per il decorso del termine di impugnazione, dev'essere intesa non in senso puramente formale, quale percepibilità materiale del provvedimento e del suo contenuto, bensì in termini sostanziali, in riferimento all'effettiva conoscibilità della sua illegittimità e lesività degli interessi del destinatario.

Pertanto, ove tale conoscenza sia acquisibile solo attraverso l'accesso agli atti presupposti, illegittimamente impedito o comunque ostacolato dall'amministrazione, ragioni di effettività della tutela impongono che il termine di impugnazione sia correlativamente sospeso fino al momento in cui il privato non abbia avuto concretamente la possibilità di esaminare, in sede di accesso, il contenuto degli atti richiesti. D'altronde, anche la Corte costituzionale ha evidenziato a più riprese la necessità di interpretare il quadro normativo vigente alla luce dell'art. 24 della Costituzione, in modo tale che alla parte ricorrente venga garantito un termine per agire in giudizio «tenuto conto della data in cui essa ha preso conoscenza, o avrebbe potuto prendere conoscenza usando l'ordinaria diligenza, dei profili di illegittimità oggetto dell'impugnativa»**[37]**. Invero, prevedere che il termine decadenziale «maturi, nonostante il vizio non fosse conoscibile mediante l'impiego della ordinaria diligenza, comporterebbe una arbitraria e irragionevole compressione del diritto di agire»**[38]**.

Oltre a garantire la pienezza e l'effettività del diritto di difesa, l'orientamento in esame consente di ancorare saldamente il decorso del termine di impugnazione alla sussistenza delle condizioni dell'azione necessarie alla proposizione del ricorso dinanzi al giudice amministrativo, *in primis* l'interesse ad agire. Interesse che, che com'è noto, nel riferirsi alla possibilità di conseguire per il tramite del processo un'utilità sostanziale a fronte di una lesione diretta, concreta ed attuale cagionata dal provvedimento impugnato, deve sussistere già al momento in cui viene proposta l'azione processuale**[39]**. Invero, in mancanza di profili di illegittimità conosciuti e specificati nei motivi di ricorso, quest'ultimo risulterebbe *ab initio* privo di interesse, non potendo neppure astrattamente condurre al conseguimento di un'utilità sostanziale.

La soluzione proposta, inoltre, consente di raccordare opportunamente il decorso del termine di impugnazione all'effettivo adempimento da parte dell'amministrazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi**[40]**, la cui *ratio* è diffusamente riferita all'esigenza di garantire la piena trasparenza e conoscibilità delle ragioni di fatto e di diritto sottese alle decisioni amministrative, anche al fine del loro controllo in sede giurisdizionale**[41]**. Al riguardo, viene in rilievo l'art. 3, comma 3, della l. n. 241/1990, nella parte in cui prevede espressamente che «se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile, a norma della presente legge, anche l'atto cui essa si richiama». Ne deriva che ove l'atto (presupposto) richiamato non venga reso disponibile dall'amministrazione, neppure in sede di accesso agli atti, non potrà decorrere il termine di impugnazione del provvedimento (finale) motivato *per relationem***[42]**, non essendo stata perseguita la finalità di trasparenza che l'imposizione dell'obbligo di motivazione mira a realizzare.

Il contemperamento con la contrapposta esigenza di certezza dei rapporti giuridici facenti capo all'amministrazione sembra essere adeguatamente garantito attraverso l'imposizione di un onere di diligenza e buona fede in capo al privato, il quale, una volta avuta conoscenza "materiale" del provvedimento, è tenuto ad attivarsi tempestivamente per richiedere all'amministrazione l'accesso agli atti presupposti. Tale ulteriore condizione, invero, consente di far fronte ad eventuali condotte elusive del privato, evitando la sospensione *sine die* del termine di impugnazione ove l'istanza di accesso sia effettuata a distanza di molto tempo dalla conoscenza materiale del provvedimento.

Ciò nonostante, permangono ancora talune problematiche, soprattutto in punto di certezza del diritto, residuando margini di eccessiva opinabilità in merito alla valutazione dei presupposti in presenza dei quali può operare la sospensione del termine di impugnazione a vantaggio del ricorrente.

Invero, residuano anzitutto margini di incertezza rispetto alla valutazione di "adeguatezza" del termine entro il quale l'istanza di accesso può ritenersi "tempestivamente presentata" ed idonea a sospendere il termine di impugnazione, che invero continua ad essere demandata alla discrezionalità ed alla sensibilità dei giudici.

Analogamente, a fronte di un'istanza di accesso tempestivamente presentata, spetta al giudice valutare quali condotte amministrative integrino in concreto «comportamenti ostruzionistici o dilatori» idonei a sospendere il decorso del termine di impugnazione. Al riguardo, un parametro utile potrebbe essere costituito dal termine di legge entro cui l'amministrazione è tenuta a

pronunciarsi sull'istanza ostensiva, per cui potrebbe essere considerata oggettivamente dilatoria ed ostruzionistica l'inerzia serbata dall'amministrazione oltre il predetto termine.

Per risolvere le predette criticità e dirimere definitivamente la questione in esame, su cui la giurisprudenza continua a pronunciarsi in maniera tutt'altro che unanime, sarebbe auspicabile un intervento legislativo di riforma dell'art. 41 c.p.a., volto a definire in maniera puntuale i presupposti e le condizioni in presenza delle quali la mancata conoscenza e conoscibilità dell'illegittimità del provvedimento è idonea a sospendere, in presenza di un'istanza di accesso agli atti tempestivamente presentata, il decorso del termine di impugnazione.

---

[1] Cfr. T.A.R. Reggio Calabria, 18 aprile 2025, n. 291.

[2] Cfr. A. M. Sandulli, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli, Morano, 1963, 233.

[3] Tra i numerosi contributi dottrinali intervenuti in materia di accesso agli atti, si veda: A. Romano Tassone, *A chi serve il diritto d'accesso? (Riflessioni su legittimazione e modalità d'esercizio del diritto d'accesso nella legge n. 241/1990)*, «Dir. amm.», 3, 1995; M.A. Sandulli, *Accesso alle notizie e ai documenti amministrativi* (voce), *Enc. dir*., agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, 2 ss.; C.E. Gallo, S. Foà, *Accesso agli atti amministrativi* (voce), *Dig. disc. pubbl*., Torino, Utet, 2000, 5 ss.; F. Caringella, R. Garofoli, M.T. Sempreviva, *L'accesso ai documenti amministrativi*, Milano, Giuffrè, 2007; A. Cauduro, *Il diritto di accesso a dati e documenti amministrativi come promozione della partecipazione: un'innovazione limitata*, «Dir. amm.», 3, 2017, 601 ss.

[4] Sul principio di trasparenza amministrativa, si veda: R. Chieppa, *La trasparenza come regola della pubblica amministrazione*, «Dir. econ.», 1994, 613; G. Arena, *Trasparenza amministrativa* (voce), in S. Cassese (a cura di), *Diz. dir. pubbl*., Milano, Giuffrè, 2006, 5945; M. Spasiano, *Trasparenza e qualità dell'amministrazione*, in M.P. Chiti, G. Palma (a cura di), *I principi generali dell'azione amministrativa*, Napoli, Jovene, 2006, 154 ss.; M. Occhiena, *I principi di pubblicità e*

trasparenza, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 141 ss.

[5] La trasparenza amministrativa viene definita come «esplicitazione comprensibile del potere» da F. Manganaro, *L'evoluzione del principio di trasparenza*, in «astrid-online.it», 2009.

[6] Sul punto, si veda A. Corrado, *Il principio di trasparenza e i suoi strumenti di attuazione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2023, 187 ss.

[7] Al riguardo: D.U. Galetta, P. Provenzano, *Sul d.lgs. n. 97/2016, recante modifiche alla disciplina sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Le nuove regole della semplificazione amministrativa. La legge n. 241/1990 nei provvedimenti attuativi della riforma Madia*, Milano, Giuffrè, 2016; E. Carloni, *Il nuovo diritto di accesso generalizzato e la persistente centralità degli obblighi di pubblicazione*, «Dir. amm.», 4, 2016, 579 ss.; S. Villamena, *Il c.d. FOIA (o accesso civico 2016) ed il suo coordinamento con istituti consimili*, «federalismi.it», 2016; S. Foà, *La nuova trasparenza amministrativa*, «Dir. amm.», 1, 2017, 65 ss.

[8] Cfr. art. 1 del d.lgs. n. 33/2013.

[9] Tale orientamento era stato sostenuto anche in materia di contratti pubblici. Sul punto si veda Cons. St., Sez. IV, 21 maggio 2004, n. 3298.

[10] Cfr. Cons. St., Sez. II, 18 settembre 2020, n. 5469. Negli stessi termini, più di recente è stato evidenziato che «il *dies a quo* della decorrenza del termine processuale di impugnativa degli esiti di un concorso coincide con quello in cui è stato portato a conoscenza degli interessati la graduatoria finale, mediante pubblicazione (affissione all'albo dell'Amministrazione o altra modalità, ivi compresa la pubblicazione sul sito internet), fermo restando che – all'esito dell'avvenuto accesso agli atti – i medesimi candidati ben potrebbero implementare le proprie doglianze con la proposizione di motivi aggiunti» (T.A.R. Trieste, Sez. I, 27 dicembre 2025, n. 607 e 13 novembre 2025, n. 433).

[11] Al riguardo, A.M. Sandulli, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, cit., 243, rileva che dall'imposizione dell'obbligo di immediata impugnazione in capo al destinatario che non sia in grado di verificare la sussistenza di alcun vizio di legittimità del provvedimento di cui conosce l'esistenza, deriva che il medesimo destinatario «dovrebbe presentare o un ricorso non motivato (e perciò inammissibile) o un ricorso motivato senza cognizione di causa ("al buio", e cioè cervellotico, e quindi quasi certamente infondato), in tal modo esponendosi (contro la logica del sistema) a una quasi sicura soccombenza, all'unico fine di assicurarsi la possibilità di presentare in un secondo tempo motivi aggiunti».

[12] In riferimento al principio di specificità dei motivi di ricorso ed alle conseguenze derivanti dalla sua violazione, la giurisprudenza ha costantemente ribadito che: «i) i motivi di ricorso devono essere "specifici", ai sensi dell'art. 40 del c.p.a., non potendo la parte ricorrente addurre censure assolutamente generiche, fidando in una sorta di inammissibile intervento correttivo del giudice (o del consulente tecnico d'ufficio), che sarebbe così chiamato ad una sostanziale integrazione delle lacune difensive, integrazione che si porrebbe però in contrasto con la necessaria terzietà dell'organo giudicante e con il principio della parità delle parti nel processo; ii) è quindi necessario che il ricorrente, ai fini della ammissibilità del ricorso, adduca censure puntuali ed articolate in motivi contenenti la specificazione dei vizi da cui ritenga inficiata la legittimità dei provvedimenti impugnati; iii) al contrario, non possono trovare ingresso rilievi di contenuto generico che si risolverebbero in una inammissibile azione sollecitatoria di un esame degli stessi provvedimenti da parte del giudice amministrativo» (cfr. T.A.R. Roma, Sez. II, 10 settembre 2025, n. 16150; Cons. St., Sez. IV, 28 giugno 2022, n. 5368).

[13] Cfr. Direttiva CE 2007/66, considerandi 6 e 7, nonché articoli 2-*bis* e 2-*quater*.

[14] Cfr. Corte di Giustizia, Sez. IV, 14 febbraio 2019, C-54/18.

[15] Cfr. Corte di Giustizia UE, Sez. V, 8 maggio 2014, C-161/13.

[16] Cfr. Cons. St., Sez. V, 20 settembre 2019, n. 6251; Cons. St., Sez. V, 2 settembre 2019, n. 6064; Cons. St., Sez. V, 13 agosto 2019, n. 5717; Cons. St., Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1540.

[17] Cfr. Cons. St., Ad. Plen., 2 luglio 2020, n. 12.

[18] Cfr. T.A.R. Napoli, Sez. IV, 13 aprile 2023, n. 2280; T.A.R. Firenze, Sez. III, 22 marzo 2022, n. 369; T.A.R. Milano, Sez. II, 12 novembre 2021, n. 2530.

[19] Cfr. T.A.R. Parma, Sez. I, 22 luglio 2020, n. 139, nonché *ex multis*: T.A.R. Roma, Sez. IV, 14 novembre 2025, n. 20413; Cons. St., Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1540 e 22 luglio 2016, n. 3308; Cons. St., Sez. V, 7 settembre 2015, n. 4144. In particolare, la giurisprudenza successiva alla Plenaria n. 12/2020, intervenuta sotto la vigenza del d.lgs. n. 50/2016, ha prospettato tre diverse modalità di coordinamento tra decorso del termine di impugnazione dell'aggiudicazione e accesso agli atti di gara: i) ove l' istanza di accesso fosse stata tempestiva, ovvero proposta entro il termine di quindici giorni decorrenti dalla comunicazione o dalla pubblicazione dell'aggiudicazione, e la stazione appaltante avesse tempestivamente riscontrato l'istanza ostensiva entro 15 giorni, il termine di impugnazione avrebbe subito una dilazione di quindici giorni, per cui il ricorso avrebbe dovuto essere proposto entro il termine massimo complessivo di 45 giorni dalla comunicazione o pubblicazione; ii) ove l' istanza di accesso fosse stata presentata tardivamente, ovvero oltre 15 giorni dalla comunicazione o pubblicazione dell'aggiudicazione, la dilazione temporale non avrebbe potuto operare e, pertanto, il ricorso avrebbe dovuto essere proposto entro 30 giorni dall'aggiudicazione; iii) ove, invece, a fronte di un'istanza di accesso tempestivamente presentata entro 15 giorni dall'aggiudicazione, l'amministrazione non avesse dato riscontro nei successivi 15 giorni, ponendo in essere comportamenti ostruzionistici e dilatori, venendo in rilievo vizi conoscibili solo mediante accesso, il termine di impugnazione di 30 giorni avrebbe iniziato a decorrere solo dal momento dell'ostensione della documentazione richiesta (cfr. Cons. St., Sez. V, 26 gennaio 2024, n. 854, T.A.R. Catania, Sez. IV, 30 giugno 2023, n. 2062; T.A.R. Roma, Sez. I-*bis*, 26 giugno 2023, n. 10810).

[20] Cfr. Cons. St., Sez. III, 15 marzo 2022, n. 1792.

[21] Tale profilo è stato rilevato anche da R. Musone, *Il termine di impugnazione dell'aggiudicazione in presenza di condotte ostruzionistiche della stazione appaltante nell'evasione*

dell'istanza di accesso agli atti di gara, «Urb. app.», 4, 2024, 481 ss.

[22] Cfr. A. Romeo, *Trasparenza e diritto di accesso: verso una nuova stagione*, «Dir. econ.», 1, 2026, 233 ss.

[23] Ovvero, ai sensi dell'art. 35, comma 4, lett. b), del d.lgs. n. 36/2023, inerenti: «1) ai pareri legali acquisiti dai soggetti tenuti all'applicazione del codice, per la soluzione di liti, potenziali o in atto, relative ai contratti pubblici; 2) alle relazioni riservate del direttore dei lavori, del direttore dell'esecuzione e dell'organo di collaudo sulle domande e sulle riserve del soggetto esecutore del contratto; 3) alle piattaforme digitali e alle infrastrutture informatiche utilizzate dalla stazione appaltante o dall'ente concedente, ove coperte da diritti di privativa intellettuale».

[24] La problematica in esame è stata autorevolmente esaminata in passato da M.A. Sandulli, *Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti: la sentenza n. 204 del 2021 e il creazionismo normativo dell'Adunanza plenaria*, «federalismi.it», 17 novembre 2021, 168 ss.; Id. ***L'Adunanza Plenaria n. 12/2020 esclude i "ricorsi al buio" in materia di contratti pubblici, mentre il legislatore amplia le zone grigie della tutela***, in questa rivista, 14 luglio 2020.

[25] Cfr. T.A.R. Roma, Sez. III-*bis*, 1 luglio 2025, n. 12974, richiamata, ancor più di recente, da T.R.G.A. Bolzano, 18 marzo 2026, n. 67.

[26] Cfr. Cons. St., Sez. III, 25 giugno 2019, n. 4365; Cons. St., Sez. IV, 3 aprile 2014, n. 1596.

[27] Cons. St., Sez. II, 18 settembre 2020, n. 5469; T.A.R. Roma, Sez. III, 27 dicembre 2017, n. 12665.

[28] Cfr. T.A.R. Trieste, Sez. I, 13 novembre 2025, n. 433.

[29] Cfr. T.A.R. Trento, Sez. unica, 19 aprile 2023, n. 59.

[30] Cfr. TAR Roma, Sez. IV-*ter*, 31 gennaio 2025, n. 2105; TAR Bari, Sez. I, 27 dicembre 2023, n. 1468.

[31] Cfr. T.A.R. Reggio Calabria, 18 aprile 2025, n. 291.

[32] Infatti, come rimarcato da Cons. St., Sez. III, 17 marzo 2025, n. 2184, per ricorso al buio, suscettibile di essere dichiarato inammissibile, deve intendersi «quello proposto senza conoscere le ragioni della eventuale illegittimità del provvedimento impugnato, ma non quello che, pur suscettibile di essere proposto sulla scorta di una adeguata conoscenza degli atti rilevanti, non derivi da una completa ostensione documentale e sia quindi suscettibile di integrazione ai fini meramente specificativi delle doglianze formulate e/o della loro corroborazione probatoria».

[33] Cfr. T.A.R. Roma, Sez. IV, 24 dicembre 2025, n. 23702.

[34] Al riguardo, si veda anche Consiglio di Stato, Sez. V, 6 ottobre 2022, n. 8554, ove i giudici amministrativi hanno dichiarato l'irricevibilità del ricorso in considerazione del fatto che l'accesso agli atti era stato presentato addirittura a distanza di quattro anni dalla pubblicazione della graduatoria, evidenziando che «anche ad ammettere che il termine di impugnazione degli atti concorsuali decorra dal momento della percezione, ad opera del danneggiato, della lesione asseritamente subita, e non già dal momento di approvazione o di pubblicazione della graduatoria finale dei vincitori, la conoscenza del vizio, che rende attuale e concreto l'interesse, non può essere rimessa alla libera iniziativa del soggetto interessato».

[35] In tal senso anche F. Gaspari, *Decorrenza del termine per ricorrere, piena conoscenza dell'atto lesivo e giusto processo amministrativo*, «Dir. e proc. amm.», 2020, 389 ss.

[36] Cfr. M. Ramajoli, *Riflessioni critiche sulla ragionevolezza della disciplina dei termini per ricorrere nel processo amministrativo*, in «federalismi.it», 12 settembre 2018, 3.

[37] Cfr. Corte Cost., 28 ottobre 2021, n. 204.

[38] Cfr. Corte Costituzionale n. 204/2021 cit., nonché Corte cost., 18 dicembre 2019, n. 271 e 10 maggio 2017, n. 94.

[39] Cfr. A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989, 120 ss., 1213 ss.; R. Villata, *Interesse ad agire* (voce), in *Enc. giur*., XVII, Roma, 1 ss.; R. Ferrara, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)* (voce), in *Dig. disc. pubbl*.,

Torino, Utet, 1993, 468 ss.

[40] Sul punto, si veda M. A. Sandulli, *Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti*, cit., 172; L. Ferrara, *Motivazione e impugnabilità dei provvedimenti amministrativi*, in «Foro amm. TAR», 2008, 1193 ss.

[41] Cfr. A. Romano Tassone, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1987; Id., *Motivazione (dir. amm.)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, 2006, 3741 ss.; G. Corso, *Motivazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, V, Milano, Giuffrè 2001; G. Tropea, *Motivazione*, in M. Clarich, G. Fonderico (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007, 340; B. Marchetti, *Il principio di motivazione*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 521 ss.; F. Aperio Bella, *La motivazione del provvedimento (art. 3 l. n. 241 del 1990 s.m.i.)*, in M. A. Sandulli (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, 301.

[42] In tal senso, Cons. St., Sez. VI, 25 settembre 2002, n. 4879.