

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 14437/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 14437 del 2025, proposto da Società Modenese per Esposizioni, Fiere e Corse di Cavalli S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Stefano Manfreda, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del Ministro, legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

- del diniego di accesso agli atti formulato dal MASAF, con nota a mezzo PEC del 14.10.2025, relativamente ad istanza di accesso agli atti formulata dalla ricorrente con nota a mezzo PEC del 15.09.2025 mediante la quale la ricorrente aveva chiesto: «*a codesto Spett.le Ministero di poter accedere e ottenere copia integrale di tutta la documentazione sopra elencata e dettagliata nella Nota Tecnica*

allegata, oltre che di quella eventuale e ulteriore che codesto Ministero vorrà produrre al fine di rendere documentabili i vari passaggi applicativi del metodo AHP».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2026 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente gestisce l'Ippodromo modenese La Ghirlandina, ove organizza le corse di trotto, in virtù di convenzione stipulata con U.n.i.r.e (poi A.s.s.i, oggi Ministero delle Politiche Agricole e Forestali) in data 28.4.2006.

Espone di aver chiesto l'accesso agli atti inerenti la procedura di classificazione degli ippodromi nazionali di cui all'istanza del 15.09.2025.

Più precisamente, con quest'ultima chiedeva la produzione dei documenti relativi alla: *«Strutturazione del Modello e Scelta dei Criteri (Rif. Fasi 1-4, Allegato Tecnico A):Relazione illustrativa concernente la scelta dei criteri e sotto-criteri adottati nel modello, completa delle motivazioni logiche sottostanti e della verbalizzazione di eventuali posizioni dissenzianti emerse nel "gruppo di esperti"; Verbal integrali delle riunioni della commissione/gruppo di esperti, debitamente sottoscritti e protocollati contestualmente allo svolgimento dei lavori, che attestino il processo dialettico e la collegialità delle decisioni; Attribuzione dei Pesi ai Criteri (Confronto a Coppie e Coerenza) (Rif. Fasi 5-8, Allegato Tecnico A): Matrici di confronto a coppie sui criteri (Criteri, Sotto-Criteri e Sotto-Sotto-Criteri) compilate individualmente da ciascun commissario/esperto»*.

Nell'istanza precisava che *“La produzione di tali matrici è imprescindibile per dimostrare che i pesi utilizzati siano il risultato dell'applicazione del Metodo AHP e non frutto di scelte discrezionali. Documentazione attestante l'esecuzione dei test di coerenza dei giudizi espressi e delle eventuali correzioni apportate per garantire la validità logica del modello (Rif. Fase 6, Allegato Tecnico A), debitamente firmate e protocollate”*.

Proseguiva l'istanza elencando come oggetto dell'accesso gli atti inerenti la *“Definizione delle Scale di Valutazione (Scenario di Valutazione Assoluta): Documentazione relativa alla definizione dettagliata delle scale di valutazione (metriche) adottate per ciascun criterio. Documentazione relativa alla pesatura numerica (peso) attribuita a ciascun livello della scala. Motivazione dettagliata e documentata delle soglie scelte per differenziare i livelli all'interno delle scale. Attribuzione dei Punteggi e Output del Modello (Rif. Fase 9, Allegato Tecnico A): Schede di valutazione compilate per ciascun ippodromo, firmate dai commissari e protocollate contestualmente alla valutazione, comprese eventuali correzioni successive, che dimostrino come ogni soggetto è stato collocato sulla scala di valutazione. Dettaglio completo dei dati di input utilizzati nel modello e delle relative fonti (per ciascun ippodromo e criterio), a giustificazione oggettiva della collocazione sulle scale di valutazione e dei punteggi assegnati. Graduatoria finale protocollata riportante i punteggi dettagliati ottenuti da ciascun ippodromo per ogni criterio e sotto-criterio, e i relativi importi derivanti dall'applicazione del modello»*.

Dopo aver tratteggiato i presupposti della competenza territoriale di questo TAR e le linee essenziali del quadro giuridico che disciplina i rapporti tra il Ministero e le società che gestiscono gli ippodromi, deduce di avere interesse all'acquisizione dei documenti di cui all'istanza in ragione del fatto che essi sarebbero necessari per comprendere il criterio di riparto delle sovvenzioni cui i gestori delle ippodromi accedono (nel sistema meglio analizzato dal parere del Consiglio di Stato nr. 3951/2014 che viene richiamato) ed anche per tutelare i propri interessi in relazione

a giudizi pendenti.

La società ricorrente, infatti, espone di aver già impugnato con ricorso straordinario al Capo dello Stato (tuttora pendente) il decreto del Capo di Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica n. 345876 del 30 luglio 2024 col quale sarebbero stati definiti (in tesi del Ministero) i criteri per la (successiva) redazione del calendario delle corse ippiche per l'anno 2025; quest'ultimo provvedimento, approvato col decreto del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste – Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica – Direzione generale per l'ippica – n. 577473 del 31.10.2024 (calendario per le corse ippiche del 2025). Parimenti impugnati di fronte al Presidente della Repubblica in sede di ricorso straordinario risultano anche il successivo decreto 644641 del 6.12.2024 (con il quale il sottosegretario di Stato del MASAF ha inteso definire «i criteri e le modalità per la classificazione degli ippodromi in attività inseriti nel calendario nazionale delle corse stabilito dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste»; art. 1); il decreto del Direttore generale del MASAF – Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica – Direzione generale per l'Ippica prot. n. 662731 del 16.12.2024 di classificazione degli ippodromi in attività, che ha collocato l'ippodromo gestito dalla Società modenese al posto n. 13; il decreto 0675606 del 23.12.2024 recante «approvazione del calendario delle corse ippiche per l'anno 2025, comprensivo del montepremi e degli stanziamenti», con il quale, anche sulla base dei nuovi criteri e della nuova classificazione, il MASAF ha poi inteso modificare (o sostituire, la circostanza non sarebbe del tutto chiara) il calendario delle corse per la stagione 2025.

Tenendo presente tale quadro fattuale e processuale, la ricorrente riferisce poi che con il D.M. n. 644641 del 06/12/2024, il Ministero ha definito i criteri e le modalità per la classificazione degli ippodromi, prevedendo (art. 1 dell'Allegato Tecnico A) l'adozione del modello decisionale multicriterio Analytic Hierarchy Process (AHP), allo scopo di sviluppare il modello «secondo principi di imparzialità e trasparenza

dell'azione amministrativa e delle procedure». La medesima premessa metodologica sottolinea che «La trasparenza del modello consente a tutti di conoscere "le regole del gioco" che in alcun modo possono essere influenzate e modificate». E' in attuazione dei predetti criteri, con Decreto Direttoriale n. 0662731 del 16/12/2024, che poi veniva approvata la classificazione degli ippodromi, corredata dal "Documento Esplicativo di Istruttoria" (prot. n. 0662496 del 16/12/2024).

Evidenzia la ricorrente che la classificazione è direttamente funzionale alla ripartizione e alla distribuzione delle sovvenzioni, incidendo pertanto in maniera diretta sulla posizione della Società; per meglio comprendere i criteri di cui al modello, avvalendosi dei documenti resi disponibili nel sito del Ministero (la relativa relazione tecnica, liberamente accessibile, è depositata in giudizio), la società conduceva uno studio approfondito, senza tuttavia ottenere di comprendere le modalità con le quali il modello stesso è stato applicato (vedasi studio di cui alla "Nota Tecnica sul metodo AHP applicato alla distribuzione del fondo ippodromi" - doc. allegato sub 2 al ricorso introduttivo).

A dispetto delle premesse enunciate nell'atto, non sarebbe affatto possibile conoscere esattamente le "regole del gioco" e, dunque, non sarebbe possibile replicare il modello e la classificazione, e nello specifico, valutare se quest'ultima risulta effettuata effettivamente calcolata in applicazione del metodo AHP, non essendo pubblicate le matrici di raffronto a coppie degli Ippodromi classificati; non sarebbe possibile anche solo sulla base di tale carenza, replicare la classificazione; l'assenza di evidenze relative al processo dialettico, alla derivazione matematica dei pesi (in particolare tramite i confronti a coppie previsti dalla Fase 5 dell'Allegato Tecnico A sub doc. 2) e alla motivazione delle scale di valutazione e delle relative soglie (nello scenario di valutazione assoluta adottato), comprometterebbero la trasparenza della procedura, non evidenziando la predetta puntuale valutazione, e lascia spazio a valutazioni di natura potenzialmente discrezionale o arbitraria, comunque non conformi al metodo AHP.

Pertanto, la Società modenese presentava istanza di accesso agli atti (ai sensi del

D.Lgs. 33/2013 e/o della L. 241/1990) al MASAF chiedendo: «a codesto Spett.le Ministero di poter accedere e ottenere copia integrale di tutta la documentazione sopra elencata e dettagliata nella Nota Tecnica allegata, oltre che di quella eventuale e ulteriore che codesto Ministero vorrà produrre al fine di rendere documentabili i vari passaggi applicativi del metodo AHP».

Tale istanza veniva sostanzialmente rigettata dal MASAF, con PEC del 14.10.2025, con questa “motivazione”: *«Da ultimo, con istanza di accesso documentale e osservazioni a riferimento d), codesta spett.le Società ha richiesto ulteriori elementi, non inclusi nelle precedenti istanze di accesso, relativi al modello decisionale multicriterio Analytic Hierarchy Process (AHP) alla base del decreto n. 644641 del 06/12/2024 recante i criteri e le modalità per la classificazione degli ippodromi, e specificatamente la produzione di documentazione legata a talune fasi richiamate nell’Allegato Tecnico A al D.M. n. 644641 del 06/12/2024:*

- Strutturazione del modello e scelta dei criteri;*
- Attribuzione dei pesi ai criteri;*
- Definizione delle scale di valutazione;*
- Attribuzione dei punteggi e output del modello.*

Le informazioni e i dati richiesti nell’istanza de quo, essenzialmente riferita al modello AHP adottato in un atto di indirizzo politico (D.M. n. 644641 del 06/12/2024) e nelle conseguenti elaborazioni numeriche (D.D.G. n. 662731 del 16/12/2024), non erano state citate nelle precedenti istanze di accesso e non rientrano tra i documenti menzionati nella istanza formale di rilascio della documentazione in esecuzione della sentenza del TAR Lazio di cui alla nota a riferimento c) (doc. C). Peraltro, ad abundantiam, l’istanza di accesso documentale e osservazioni a riferimento d) parrebbe configurarsi come una sorta di controllo dell’attività del MASAF, ove si legge: “al fine di poter asseverare la conformità della procedura adottata ai principi del metodo AHP...”. Pertanto, tale ultima istanza pare configurarsi non come un accesso ad atti e documenti già definiti e

formati, ma un'istanza tesa ad un controllo amministrativo generalizzato, che viene espressamente vietato dall'art. 24, comma 3, della legge 241/90 ("Non sono ammissibili istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni"). La fattispecie de quo non attiene neanche al diritto di accesso di cui all'art. 25 della legge 241/90, il quale si esplica "mediante esame ed estrazione di copia dei documenti amministrativi, nei modi e con i limiti indicati dalla presente legge" e opera su atti prodotti e compiuti e non su atti elaborati. Tutto ciò premesso, al fine di riscontrare la richiesta con ulteriori elementi di possibile interesse, in ossequio a principi di trasparenza e di buon andamento dell'azione amministrativa, ancorché non espressamente richiesta, si trasmette in allegato la relazione istruttoria prot. n. 662496 del 16/12/2024, allegata al Decreto D.G. n. 662731 del 16/12/2024 - di cui costituisce atto endoprocedimentale -, ove si evincono tutti i procedimenti ed i calcoli seguiti».

Secondo la ricorrente, si tratterebbe nella sostanza di un diniego del tutto immotivato e illegittimo vieppiù che il documento osteso (la relazione istruttoria prot. n. 662496 del 16/12/2024 sub doc. 3) non solo non consentirebbe in alcun modo di ritenere soddisfatte le richieste avanzate dalla ricorrente con l'istanza di accesso del 15 settembre 2025, ma era già stato pubblicato sul sito istituzionale come allegato B (cfr. il link <https://www.masaf.gov.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/22494>) e dunque era già stato visionato ed esaminato dalla ricorrente, prima di proporre l'istanza di accesso agli atti oggetto del presente ricorso.

Afferma poi la ricorrente che l'istanza di accesso agli atti del 15 settembre 2025 sarebbe un'istanza del tutto autonoma, affatto legata alla sentenza del TAR Lazio (doc. C) cui il diniego ministeriale fa riferimento, di talché non se ne comprenderebbe il richiamo nella nota di diniego.

Non sussisterebbe nella istanza di accesso alcuna velleità di controllo generalizzato (l'istanza è specifica e dettagliata e chiede di poter accedere a documenti specifici al fine di svolgere un controllo diretto, concreto ed attuale a dati specifici che

servono per comprendere attraverso la ripetibilità dei conteggi, se la classificazione contestata in altri ricorsi tuttora pendenti, sia stata effettivamente attuata seguendo il modello AHP).

Dopo aver ulteriormente argomentato sulla sussistenza di un interesse diretto derivante anche dall'esigenza di tutelarsi nei giudizi pendenti e sulla carenza di motivazione del diniego impugnato, conclude chiedendo di accogliere il ricorso, annullando il suddetto diniego impugnato e per l'effetto di ordinare al MASAF di esibire la documentazione richiesta con l'istanza del 15.9.2025 consentendo alla Società ricorrente di estrarre copia della medesima.

Si è costituita l'intimata Amministrazione che resiste al ricorso ed espone quanto segue.

Con nota del 31/01/25, acquisita agli atti del MASAF con prot. n. 328931 la Società Modenese per esposizione di Fiere e Cavalli S.r.l. aveva avanzato un'istanza di accesso inerente alle modalità di ripartizione delle scommesse nella classificazione ed il relativo numero di biglietti emessi. L'istanza veniva negata con nota prot. n. 54871 del 06/02/2025, in quanto le scommesse sono di competenza dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, non del MASAF, il quale si limita ad utilizzare il dato pervenuto dall'Agenzia stessa. Tuttavia, con sentenza n. 10327/25 il TAR Lazio accoglieva il ricorso evidenziando che "non è legittimo il diniego impugnato, perché la disponibilità dei dati ai quali si è richiesto l'accesso è afferente in maniera e diretta l'esercizio del potere di cui il MASAF è titolare, con conseguente irrilevanza della circostanza che altra amministrazione ne abbia curato la raccolta (a sua volta ai fini istituzionali che le sono propri, ma che attengono ad un diverso assetto d'interessi, non rilevante nella presente sede di giudizio, come definiti dalla causa dell'azione come dichiarata nell'istanza di accesso e dedotta in giudizio".

A seguito del pronunciamento del TAR Lazio ed in esecuzione della decisione, con nota prot. n. 328931 del 16/07/2025, la ricorrente presentava istanza formale

di rilascio della documentazione a suo tempo già richiesta, che veniva consegnata come da note del 28/07/2025 prot. 349130 e del 30/07/2025 prot. 353823 e relativo allegato (documenti inerenti i dati relativi ai biglietti emessi all'interno dei diversi ippodromi e le relative scommesse; il dato per i singoli ippodromi era già allegato al Decreto Direttoriale n. 662731 del 16/12/24 di classificazione, ed in particolare nell'allegato B).

Ed ancora, con nota acquisita al prot. n. 409574 del 02/09/2025 la ricorrente presentava istanza di integrazione documentale e osservazioni, rappresentando che “risulta necessaria la produzione, da parte di codesto Ministero, dei valori di raccolta afferenti ad entrambi i totalizzatori (Ippico e Nazionale), nonché i valori relativi alla quota fissa, dato che tali elementi non emergono dal “foglio Excel” inviato alla Società. Risulta inoltre imprescindibile che tali dati esponcano con chiarezza i movimenti giornalieri relativi a ogni singola concessione (distinta per ippodromo/società di corse), analiticamente suddivisi per giornata di apertura del gioco.

Nella medesima nota, la Società evidenziava che “tale livello di analiticità si rende necessario al fine di consentire la depurazione dell'aggregato da eventuali volumi di scommessa raccolti al di fuori della giornata di corse dell'ippodromo di riferimento (ad esempio, nell'ipotesi di agenzie ippiche operanti anche in giornate in cui presso il medesimo impianto non si tengano competizioni) e dunque per comprendere effettivamente quali scommesse siano state raccolte «nelle giornate di corse dell'ippodromo, in conformità con quanto previsto dall'ALLEGATO TECNICO A» e quali siano state «raccolte eventualmente in altro modo».”

Alla predetta istanza di integrazione documentale e osservazioni, l'Amministrazione dava riscontro con nota prot. n. 441017 del 11/09/2025, trasmettendo i dati elaborati ed inerenti ai valori di raccolta in tutti i punti di accettazione presenti sul territorio nazionale ed i dati delle scommesse raccolti all'interno di ogni ippodromo nelle giornate in cui si disputano le corse, prese in considerazione ai fini della valutazione della classificazione per l'anno 2025.

Da ultimo, la ricorrente Società richiedeva con la nota prot. 452492 del 15/09/2025, ulteriori elementi, non inclusi nelle precedenti istanze di accesso, relativi al modello decisionale multicriterio Analytic Hierarchy Process (AHP) alla base del decreto n. 644641 del 06/12/2024 recante i criteri e le modalità per la classificazione degli ippodromi, e specificatamente la produzione di documentazione legata a talune fasi richiamate nell'Allegato Tecnico A al D.M. n. 644641 del 06/12/2024:

Tale istanza era corredata altresì da una nota tecnica di dettaglio elaborata con supporto di terzi, come dalla stessa ricorrente evidenziato, lunga ben 4 pagine e contenente i dati da elaborare e non prodotti.

La suddetta istanza veniva riscontrata con l'atto ivi impugnato, con elargizione della relazione endoprocedimentale allegata alla classificazione degli ippodromi.

Su tali basi, il Ministero oppone all'accesso le seguenti ragioni di diritto.

L'istanza di accesso di cui si discute sarebbe rivolta ad ottenere elaborazione di nuovi documenti, non consentita dall'art. 22 comma 1 lett. a). Peraltro, ogni esigenza di trasparenza sarebbe già stata curata dal Ministero che, per correttezza e trasparenza, ha curato la rielaborazione allegata sia all'invio della nota del 28/07/2025 prot. 349130, sia della nota del 30/07/2025 prot. 353823 che della nota prot. 441017 dell'11/09/25, ove sono stati elaborati ed allegati ben 48 files per la gestione delle scommesse.

L'istanza, inoltre, avrebbe natura di controllo generalizzato dell'amministrazione, in violazione dell'art. 24 comma 3 della l. n. 241/90: la circostanza, come ampiamente ammessa dalla ricorrente nel ricorso, che l'ultima istanza di accesso non fosse legata alla sentenza del TAR 10327/25 e quindi costituirebbe una nuova istanza di accesso, successiva ai dati delle scommesse, cui si è risposto con quattro riscontri entro i termini di cui alla legge 241/90, ed inerente i dati dell'AHP, non si potrebbe non definire un controllo continuo e generalizzato dell'amministrazione, vietato dall'art. 24 della legge 241/90.

L'Avvocatura richiama la sentenza 20 ottobre 2020 n. 10660 del T.A.R. Lazio, Roma, sez. II bis, la quale ha affermato la legittimità di un diniego di accesso documentale quando la richiesta si manifesta del tutto generica e con una funzione esplorativa, priva di una legittimazione capace di azionare quell'interesse qualificato tutelato dall'ordinamento, contrario ad attività della P.A. e, più in generale, contraria al buon andamento dell'azione amministrativa, e ciò anche in relazione all'art. 97 della Costituzione.

Conclude pertanto per il rigetto del ricorso.

Nella odierna camera di consiglio, sentiti i procuratori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, le parti deducono in ordine alla legittimità del diniego che l'Amministrazione ha opposto all'istanza di accesso agli atti che la ricorrente aveva avanzato per conoscere i presupposti dell'applicazione del metodo meglio descritto come in parte narrativa per la classificazione degli ippodromi nazionali, ai vari fini per i quali tale classificazione è prevista; accesso che l'Amministrazione ha negato ritenendo insussistenti i relativi presupposti, con riferimento alla natura esplorativa della istanza, che integrerebbe un controllo di tipo generalizzato e comunque al divieto di dover formare atti e documenti non già esistenti.

Nonostante lo sforzo difensivo di cui va dato atto all'Avvocatura e nonostante l'indubbia ponderosità dell'oggetto dell'istanza di accesso della parte ricorrente, quest'ultima non ha ecceduto i relativi limiti legali ed è sorretta da uno specifico interesse volto alla difesa in giudizio degli interessi della ricorrente medesima, così che il ricorso è fondato e come tale merita accoglimento.

I) Deve premettersi che il metodo prescelto dall'Amministrazione, fondato sul c.d. "confronto a coppie", rappresenta una delle tecniche di valutazione di offerte o progetti complessi nelle pubbliche gare (si veda tra le prime previsioni normative, l'Allegato G del d.P.R. 207/2010, Regolamento di esecuzione del Codice 163/2006

o le Linee Guida n. 2, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 - Approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016. Aggiornate al D. lgs 19 aprile 2017, n. 56 con Delibera del Consiglio n. 424 del 2 maggio 2018; in giurisprudenza, tra le più recenti, T.A.R. Roma Lazio sez. II, 3/03/2025, n. 4546 ed anche Consiglio di Stato sez. V, 29/03/2022, n. 2320 entrambe sulla natura dei giudizi espressi dai commissari) che dipendono da elementi di ordine qualitativo (non di prezzo), che più di altre assicura trasparenza, oggettività ed imparzialità nell'apprezzamento dei diversi livelli di valutazione che le scelte dell'Amministrazione richiedono.

In questo sistema, applicabile alle gare per affidamento di contratti della PA come alla selezione di enti o soggetti o impianti da classificare a fini concessori o per la percezione di erogazioni o finanziamenti (come accade nel caso di specie), ogni offerta viene confrontata direttamente con tutte le altre (appunto, "a coppie") ed ogni commissario, in ciascun confronto, determina un quoziente di preferibilità dell'una rispetto all'altra, scegliendo tra un minimo ed un massimo (le offerte possono anche essere giudicate "eguali"), secondo i criteri predeterminati; il sistema genera matrici di giudizio da cui derivano i punteggi finali. Si tratta di un metodo che tende a eliminare o ridurre grandemente l'effetto "scala" che deriva dalla meccanica attribuzione di punteggi numerici assoluti a priori (che rischiano di essere arbitrari e che comunque pongono un problema di sufficienza della relativa motivazione); migliora la coerenza dei giudizi (poiché ogni valutazione nasce da confronti binari, più intuitivi ed è polverizzata tra i diversi commissari); soprattutto, consente la valutazione comparativa e non assoluta delle offerte (così che la preferenza, con il suo coefficiente, è motivazione della scelta).

II) Il metodo AHP (che, come indicato nella relazione pubblicata sul sito del Ministero e prodotta in giudizio) è stato elaborato da Thomas L. Saaty sul finire degli anni settanta del secolo scorso, è uno dei possibili metodi di analisi delle preferenze che utilizzano il confronto a coppie (si tratta di un metodo che sviluppa l'analisi attraverso una gerarchia di alternative ed il raggruppamento dei relativi

criteri in “cluster” di più livelli, come ancora una volta più articolatamente descritto nella relazione metodologica prodotta in giudizio); la parte ricorrente, nell’apposito studio che deposita in giudizio (“Nota tecnica sul metodo AHP applicato alla distribuzione del fondo ippodromi “ i contenuti del quale non essendo direttamente d’interesse ai fini della presente motivazione possono essere dati per conosciuti tra le parti), ne analizza le caratteristiche evidenziando quali sono le criticità di conoscibilità dell’applicazione al fine di *“1. Avere la possibilità di replicare la metodologia e verificare il rigoroso rispetto del Metodo Saaty; 2. Avere la possibilità di analizzare le matrici di valutazione a coppie con i verbali delle motivazioni degli esperti; 3. Avere la possibilità di analizzare la Graduatoria finale protocollata con punteggi e importi”*.

III) Rispetto ai contenuti, rileva il Collegio che l’elezione di tale metodo in luogo di altri (ad esempio il metodo “interattivo a preferenze binarie” o quello della matrice di giudizio) è certamente frutto di una ampia discrezionalità di valutazione delle peculiarità delle procedure di evidenza pubblica che si vogliono porre in essere; così come la costruzione del modello applicativo concreto, ossia la identificazione dei diversi parametri/oggetti/parametri ai quali dovrà essere applicato il confronto a coppie.

Però, una volta creato il modello (ovvero una volta individuati i sistemi multilivello di valutazione), non v’è dubbio che proprio la natura del metodo prescelto, ossia lo scopo di trasparenza e neutralità del processo decisionale/valutativo che si vuole perseguire, presuppone necessariamente che gli operatori interessati abbiano titolo a conoscere nei dettagli l’intero sistema applicativo, sia in relazione ai criteri prescelti (valutazione “ a monte”), sia in ordine all’effettiva loro applicazione al caso concreto (“a valle”), così da poter “replicare” il processo decisionale e verificarne eventuali limiti o presupposti.

Ne deriva che l’elencazione puntuale di tutti gli atti che sono oggetto della istanza di accesso, a dispetto della sua indubbia “lunghezza”, altro non è che la

declinazione puntuale ed analitica delle documentazioni che il corretto utilizzo del metodo, secondo la parte ricorrente, presuppone in linea di principio.

IV) Non può dunque predicarsi in contrario che l'istanza abbia ad oggetto atti o documenti non esistenti che andrebbero appositamente formati dall'Ufficio, poiché quest'ultimo – ove alcuni o più dei documenti richiesti non dovesse essere disponibile, perché a suo tempo non formato oppure perché non richiesto o non utilizzato nel concreto – lo dovrà semplicemente attestare (e resta impregiudicata la conseguenza sulla validità del risultato finale del metodo di confronto di tale eventuale mancanza nelle cause pendenti).

Non possiede rilievo il riferimento difensivo del Ministero alla sentenza di questa Sezione nr. 10327/25: appare evidente che l'istanza di cui si discute nel presente giudizio è del tutto autonoma da quelle di cui si è occupata la Sezione nel precedente giudizio tra le parti, senza peraltro trascurare che dall'esecuzione di una istanza di accesso ben può accadere che la documentazione fornita in un primo tempo conduca l'interessato a ritenere necessaria ulteriore documentazione della cui esistenza o rilevanza apprenda in conseguenza dell'esame della prima.

Infine, non può in alcun modo ritenersi che l'istanza sia volta ad un controllo politico o generalizzato dell'Amministrazione, essendo gli atti richiesti organicamente e tecnicamente necessari ai fini della piena e corretta applicazione del metodo di classificazione che l'Amministrazione (esercitando la propria piena discrezionalità, frutto di apprezzamento di merito amministrativo), ha prescelto tra altri possibili.

V) In altri termini, l'esercizio della discrezionalità si consuma nella scelta di un modello di gara o di selezione di beneficiari delle proprie iniziative; una volta che l'Amministrazione ha liberamente prescelto un determinato metodo di classificazione di enti, progetti, proposte o soggetti ai fini dell'individuazione di privati in favore dei quali condurre l'esercizio di attività concessorie o di affidamento di contratti, l'applicazione del metodo prescelto rientra nella fase pienamente tecnica ed esecutiva di natura procedimentale e, sul piano del diritto di

accesso, ciò comporta che gli interessati devono poter conoscere interamente tutti i presupposti (tecnici e documentali) dai quali dipende l'applicazione in concreto del modello eletto dall'Amministrazione (specie se nella sua applicazione esso presuppone valutazioni di tipo discrezionale-tecnico, le quali devono essere rese con motivazione trasparente e dunque devono potersi evincere dal contesto documentale).

VI) Da quanto sin qui esposto discende, pertanto, che il ricorso è fondato e come tale merita accoglimento, con obbligo per l'Amministrazione di consentire l'accesso agli atti ed ai documenti richiesti con la nota di cui in epigrafe entro il termine di giorni trenta dalla comunicazione della presente sentenza o, se anteriore, dalla notifica della sentenza di cui è onerata parte ricorrente la quale la eseguirà presso il domicilio reale dell'Ufficio competente a mani del suo dirigente responsabile oltre che presso l'Avvocatura.

Attesa la novità e particolarità della fattispecie, le spese possono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, ordina all'Amministrazione di consentire l'accesso come da istanza in epigrafe nei termini e con le modalità di cui in parte motiva.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Mariangela Caminiti, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Emiliano Raganella, Consigliere

L'ESTENSORE
Salvatore Gatto Costantino

IL PRESIDENTE
Mariangela Caminiti

IL SEGRETARIO