

Accesso agli atti, segreti commerciali e programmazione europea: nota alla sentenza TAR Lazio, Sez. I Quater, n. 14725/2025

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 9-10-2025

La sentenza del TAR Lazio, Sezione I Quater, n. 14725/2025 affronta il delicato bilanciamento tra il diritto di accesso agli atti amministrativi ex legge n. 241/1990 e la tutela dei segreti tecnici e commerciali degli operatori economici. Il giudice amministrativo riconosce la legittimazione di un'impresa partecipante alla consultazione preliminare di mercato ad ottenere la documentazione relativa all'affidamento diretto di aeromobili antincendio, collocando la vicenda nel più ampio contesto del programma europeo rescEU. La decisione valorizza i principi di trasparenza e buon andamento, ma al contempo delimita l'accessibilità ai documenti tecnici in ragione della concorrenza. La pronuncia si inserisce nella linea evolutiva della giurisprudenza nazionale ed europea in tema di accesso e segreto industriale, ponendo in luce i riflessi sistemici sul diritto degli appalti pubblici.

Guida alla lettura

1. Introduzione

La pronuncia del TAR Lazio n. 14725/2025 offre l'occasione per riflettere su un tema di particolare attualità: il rapporto tra **trasparenza amministrativa** e **tutela della riservatezza commerciale** nelle procedure di affidamento di contratti pubblici. La vicenda trae origine dalla richiesta di accesso avanzata da un operatore economico, già partecipante ad una consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del d.lgs. 50/2016, volta ad ottenere la documentazione relativa all'acquisto, da parte del Ministero dell'Interno, di due velivoli antincendio nell'ambito del programma europeo rescEU. La decisione di ricorrere ad una procedura negoziata senza bando, con affidamento diretto ad un operatore estero, ha innescato un contenzioso che ha visto al centro la domanda di conoscibilità degli atti amministrativi e contrattuali sottesi all'operazione. La controversia mette in luce il **difficile equilibrio tra esigenze difensive degli operatori esclusi e la protezione del know-how tecnico e industriale delle imprese aggiudicatarie**. In questo scenario, la sentenza si colloca come un tassello importante nell'evoluzione della giurisprudenza amministrativa italiana, anche alla luce delle recenti aperture della Corte di Giustizia UE sul punto, ribadendo che **il diritto di accesso non può essere sacrificato senza un adeguato bilanciamento**.

2. Trasparenza, riservatezza e diritto di difesa nell'accesso agli atti di gara: nota critica alla sentenza del TAR Lazio n. 14725/2025

La sentenza del **TAR Lazio, Sez. I Quater, n. 14725/2025** si colloca all'interno di un filone giurisprudenziale che indaga il difficile rapporto tra il **diritto di accesso ai documenti amministrativi** e la **tutela dei segreti tecnici e commerciali**, soprattutto nei casi in cui il procedimento amministrativo non si arresta a livello nazionale ma si innesta in più ampie dinamiche sovranazionali, come nel caso di specie con il programma europeo *rescEU*.

Il giudice amministrativo riconosce la **legittimazione** dell'impresa ricorrente, la quale aveva partecipato alla consultazione preliminare di mercato indetta ai sensi dell'art. 66 d.lgs. 50/2016, ad ottenere l'ostensione della documentazione relativa alla successiva aggiudicazione. Tale ricostruzione si fonda sul principio secondo cui la **partecipazione ad una consultazione preliminare genera un interesse qualificato a conoscere gli sviluppi successivi**, specie laddove tali sviluppi si siano tradotti in un affidamento diretto che, nella prospettiva della ricorrente, avrebbe creato una condizione di **lock-in concorrenziale**.

Il Collegio, pertanto, prende posizione contro le eccezioni sollevate dall'amministrazione resistente e dalla controinteressata, le quali avevano sostenuto l'insussistenza dell'interesse ad agire, l'improcedibilità per tardività dell'impugnazione del decreto a contrarre e, soprattutto, la prevalenza delle esigenze di **riservatezza commerciale** sull'accesso. In particolare, la tesi della controinteressata secondo cui l'impresa ricorrente non avrebbe potuto comunque concorrere per la fornitura (in quanto il velivolo proposto era ancora in fase di prototipo) viene respinta dal TAR, che sottolinea come la questione della capacità tecnica rientri nel merito della gara e non possa comprimere il diritto di accesso, la cui funzione è quella di consentire un'adeguata difesa giudiziale.

La pronuncia si confronta così con un tema classico della giustizia amministrativa: il **bilanciamento tra il diritto di accesso e la tutela dei segreti industriali**. Ai sensi dell'art. 24, l. 241/1990 e dell'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013, l'ostensione può subire limitazioni quando vi siano esigenze di tutela della riservatezza o dei segreti commerciali. Tuttavia, la giurisprudenza ha più volte affermato che, laddove il richiedente invochi il diritto di difesa, **il diniego non può essere opposto in modo assoluto**, ma deve essere oggetto di un bilanciamento caso per caso. In tal senso si muove anche la recente ordinanza della **Corte di giustizia UE, 10 giugno 2025, C- 686/24, Nidec Asi s.p.a.**, che ha chiarito come la disciplina nazionale non possa imporre un accesso integrale né, al contrario, un divieto generalizzato, ma debba prevedere un meccanismo di selezione e oscuramento dei dati effettivamente sensibili. Il TAR Lazio si pone in linea con questo orientamento, disponendo l'ostensione solo di alcuni atti – come il **DGUE dell'aggiudicatario, i verbali di valutazione dell'offerta, il Grant Agreement con la Commissione europea e i verbali della Commissione di consultazione** – ma al tempo stesso escludendo la conoscibilità dei progetti tecnici integrali e delle soluzioni industriali, in quanto dotati di valore competitivo e rientranti nella nozione di **segreto tecnico-commerciale** di cui all'art. 98 del Codice della proprietà industriale (d.lgs. 30/2005).

L'aspetto più interessante della sentenza riguarda l'inquadramento della vicenda nel contesto multilivello del programma europeo *rescEU*. La fornitura di velivoli antincendio è stata infatti finanziata e programmata in sede UE, con successiva attribuzione agli Stati membri. La ricorrente ha contestato la mancanza di trasparenza e la sovrapposizione tra procedura nazionale e decisione europea. Il TAR ha accolto tale impostazione, osservando che non vi è una netta separazione tra i due livelli, ma una **intersezione tra programmazione europea e determinazioni nazionali**: pertanto, gli atti adottati in ambito europeo e richiamati nei provvedimenti nazionali diventano conoscibili a titolo di accesso documentale. Questa lettura amplia il perimetro del diritto di accesso, conferendogli una dimensione che trascende i confini strettamente interni.

Sotto il profilo critico, tuttavia, non può non rilevarsi come la decisione sembri oscillare tra due poli opposti. Da un lato, si afferma il diritto della ricorrente a conoscere la documentazione necessaria per contestare la legittimità della procedura negoziata senza bando; dall'altro, il TAR mantiene ferma la tutela del *know-how* industriale, impedendo un accesso integrale. Si tratta di un bilanciamento che, pur apprezzabile sul piano pratico, rischia di lasciare irrisolte alcune tensioni: infatti,

l'oscuramento delle parti tecniche potrebbe rendere difficile, nella prassi, la piena difesa del concorrente escluso, specie laddove la valutazione comparativa dei progetti abbia costituito la *ratio* dell'affidamento.

Inoltre, la decisione evidenzia una criticità sistemica: l'uso sempre più frequente, in materia di appalti pubblici ad alto contenuto tecnologico, di **procedure negoziate senza bando**, spesso giustificate da presunte situazioni di unicità tecnica o da vincoli derivanti da accordi sovranazionali. Tali procedure, pur legittime nei limiti dell'art. 76 d.lgs. 36/2023, rischiano di compromettere i principi di **concorrenza e trasparenza**, creando di fatto mercati chiusi e condizionati. In questo senso, la vicenda evidenzia il rischio di un "effetto *lock-in*" in settori strategici come quello aerospaziale e della protezione civile, con potenziali ripercussioni negative sulla pluralità degli operatori economici.

Un ulteriore profilo problematico riguarda la **motivazione del diniego**. Il TAR ha stigmatizzato la prassi dell'amministrazione resistente di fornire giustificazioni postume e generiche circa la tutela della riservatezza. La decisione ribadisce che il **diniego deve essere sempre motivato in modo puntuale e proporzionato**, con specifica indicazione delle ragioni per cui un documento non possa essere osteso. Si tratta di un principio di fondamentale importanza, che richiama l'obbligo costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.) e la giurisprudenza costante che vieta motivazioni stereotipate o meramente apodittiche.

In prospettiva più ampia, la pronuncia contribuisce a delineare un modello di **trasparenza sostenibile**, che non sacrifica né il diritto di difesa né la competitività delle imprese. Il

bilanciamento operato dal TAR potrebbe essere letto come un tentativo di applicare, anche in Italia, quella cultura dell'“accesso selettivo” che la giurisprudenza europea sta progressivamente consolidando. Tuttavia, la sua effettiva tenuta dipenderà dall'attuazione pratica: molto dipenderà dalla capacità delle amministrazioni di adottare procedure di oscuramento precise e non arbitrarie, evitando sia l'ostensione integrale sia l'occultamento indiscriminato.

3. Conclusione

La sentenza del TAR Lazio n. 14725/2025 si pone come un passaggio significativo nella giurisprudenza in tema di accesso e segreti industriali. Da un lato, essa **consolida la centralità del diritto di accesso** quale strumento funzionale alla difesa in giudizio e alla verifica della legittimità dell'azione amministrativa; dall'altro, ribadisce che tale diritto deve misurarsi con la necessità di proteggere gli **interessi economici e concorrenziali** degli operatori.

Il bilanciamento operato dal giudice – ostensione di documenti rilevanti, ma oscuramento delle componenti tecniche e progettuali – appare in linea con le indicazioni della giurisprudenza unionale, rafforzando l'idea di una **trasparenza “responsabile”**, che non si traduce in un'esposizione indiscriminata di informazioni sensibili. La decisione richiama, infine, l'attenzione sul rapporto tra procedure nazionali e iniziative europee di *procurement*, sottolineando come la tutela dei principi di **buon andamento, imparzialità e concorrenza** richieda una visione sistemica e multilivello.

Pubblicato il 24/07/2025

N. 14725/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00603/2025 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 Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 603 del 2025, proposto da

19-01 Holding S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Mazzella, Giovanni Greco,

Francesca Piergentili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex

lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Leonardo S.P.A, non costituito in giudizio;

De Havilland Aircraft Ltd, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentato e difeso dagli avvocati Nunzio Bicchieri, Stefania Casini,

Alessia Fatuzzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

per l'accertamento

dell'illegittimità della nota 2.12.2024 con la quale il “Ministero dell'Interno” e l'Ufficio coordinamento servizio aereo e soccorso stradale aeroportuale del “Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile direzione centrale per l'emergenza, il soccorso tecnico e l'antincendio boschivo” del Ministero dell'Interno, a conclusione della consegna documentale avviata con nota del 14.10.2024 e proseguita con la nota del 22.11.2024, ha evaso solo parzialmente le Istanze di Accesso Agli Atti presentate dalla ricorrente;

del diritto della ricorrente ad accedere a tutti i documenti richiesti con le predette istanze di accesso, ordinando ex art. 116, co. 4, D. Lgs. 104/2010, alle Amministrazioni resistenti l'esibizione integrale dei documenti suddetti, mediante visione e/o estrazione di copia di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e di De Havilland Aircraft Ltd;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 la dott.ssa Caterina Lauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Parte ricorrente ha proposto ricorso avverso il diniego parziale alla richiesta di accesso presentata al Ministero dell'Interno ed avente ad oggetto i documenti trasmessi dagli operatori economici partecipanti alla consultazione preliminare di mercato ex art. 66, d.lgs. n. 50/2016 del 19 gennaio del 2021 (compresi i progetti e le relative certificazioni).

1.1. Ha premesso di rivestire la qualità di operatore economico che vanta
“

un importante know-how ed una esperienza pluriennale internazionale nel

settore dell'addestramento (aviazione civile), dei velivoli antincendio e degli

operatori del servizio antincendio, essendo da tempo impegnata nella

ricerca di soluzioni per la lotta antincendi” e di aver sviluppato il progetto

per un velivolo antincendio innovativo WF-X “Granpus”.

Ha riferito che l’amministrazione resistente ha indetto una “*una*

consultazione preliminare del mercato, finalizzata alla programmazione

della procedura e alla predisposizione degli atti di gara e perseguirà, altresì,

lo scopo di calibrare obiettivi e fabbisogni del Corpo (Nazionale dei Vigili del

Fuoco), tramite l'auspicato ausilio di soggetti qualificati", riguardante

l'acquisizione di 2 nuovi aeromobili con opzione di acquisto di ulteriori

esemplari, con prospettiva futura di rinnovo dell'intera flotta, con avviso

pubblicato in Gazzetta Ufficiale Europea in data 26 gennaio 2021, cui ha

partecipato, proponendo quale soluzione tecnica il velivolo WF-X

“Granpus” che, secondo la sua prospettazione, è dotato di tutti i requisiti

indicati dall'avviso in questione. Tuttavia la suddetta consultazione si è

conclusa con la decisione di aggiudicare l'appalto pubblico mediante una

procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara in favore di

Canadian Commercial Corporation per l'affidamento della fornitura di n. 2

aeromobili antincendio DHC-515 e relativi materiali/attrezzature di supporto.

Nell'ambito di tale vicenda, infatti, si è inserita la proposta della

Commissione Europea riguardante lo “Agreement-in-principle tra gli Stati

Membrì dell'Unione interessati e la Società Viking Ltd in merito alla

possibile fornitura di aeromobili antincendio”, con l’attribuzione di due

velivoli all'Italia, finanziati dalla stessa Unione europea.

La ricorrente, quindi, ha presentato istanza di accesso agli atti parzialmente riscontrata dall'amministrazione resistente. Pertanto, in data 23 ottobre 2024, la ricorrente ha proposto ulteriore istanza, volta ad ottenere la documentazione mancante e a richiedere l'ulteriore documentazione citata nei documenti trasmessi, impugnando dinanzi a questo Tribunale l'aggiudicazione definitiva in relazione alla “

Procedura negoziata, ai sensi

dell'art. 76 del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per l'affidamento

della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio DHC-515 e relativi

materiali/attrezzature di supporto” con ricorso proposto dinanzi a questa

stessa sezione, contrassegnato da n.r.g. 11813/2024. L'amministrazione

ha riscontrato la nuova istanza di accesso parzialmente, in data 24

novembre 2024 e in data 2 dicembre 2024.

1.2. A fronte del parziale inadempimento dell'amministrazione resistente alle richieste di ostensione, la ricorrente ha, quindi, proposto il ricorso in epigrafe, affidandolo ai seguenti motivi:

“1. Violazione e/o falsa applicazione dell’Art. 3 e 97 della Costituzione.

Violazione degli artt. 1, 22 e segg. della l. n. 241/1990. Violazione dei

canoni di buon andamento e correttezza dell'attività amministrativa.

Violazione e falsa applicazione artt. 35 e 36 d. lgs. n. 36 del 2023.”, con cui

ha rappresentato che la sua legittimazione deriva dalla sua qualità di

partecipante alla consultazione preliminare di mercato e il proprio interesse

ad accedere alla documentazione è motivato da esigenze difensive, in

considerazione della denunciata situazione di lock-in che colpisce il settore

di mercato in questione - che ha condotto all'aggiudicazione a favore della

controinteressata con una procedura negoziata senza bando - e che, in

ogni caso, l'amministrazione avrebbe dovuto, anche ai sensi dell'art. 36

d.lgs. n. 36/23, rendere disponibili per i soggetti che hanno partecipato alla

consultazione preliminare *“L’offerta dell’operatore economico risultato*

aggiudicatario, i verbali di gara e gli atti, i dati e le informazioni presupposti

all'aggiudicazione", attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale

utilizzata dalla stazione appaltante o dall'ente concedente o altra modalità.

“II. Violazione e/o falsa applicazione dell’Art. 3 e 97 della Costituzione.

Violazione degli artt. 1, 22 e segg. della l. n. 241/1990. Violazione dei

canoni di buon andamento e correttezza dell'attività amministrativa. Difetto

assoluto di motivazione. Eccesso di potere per contraddittorietà.”, con cui

ha dedotto la carenza di motivazione nel diniego opposto, non potendosi

l'amministrazione appiattare sulle posizioni della controinteressata.

Ha, quindi, concluso per l'accoglimento del ricorso.

1.3. L'amministrazione si è costituita, depositando memoria il 13 febbraio 2025, rappresentando che, qualora un operatore economico intenda contestare la scelta della procedura negoziata senza bando, deve impugnare l'atto di avvio della stessa, poiché è il primo atto lesivo nei suoi confronti e che la ricorrente non ha impugnato tale atto nei termini previsti. Pertanto l'interesse all'accesso sarebbe strumentale e tardivo; nel merito ha evidenziato di aver correttamente ostenso solo parte della documentazione, motivando per il resto il diniego nel rispetto dei principi di riservatezza commerciale e tutela del segreto industriale, come previsto dall'art. 5-bis, co. 2, lett. c), d.lgs. n. 33/2013.

1.4. La ricorrente ha depositato memoria di replica, evidenziando come, nonostante le reiterate richieste, la documentazione ostenso fosse solo

parziale (risultando mancante: *“il DGUE sottoscritto dalla rappresentante*

della CCC in data 30 luglio 2024; • gli allegati (parte integrante)

dell'agreement in principle (con numero di pagine sequenziale, firme e

protocollo): Comparison rescEU aircraft and CL-515 technical specifications

e List of CL-415 improvement; • Expected CL-415 improvements con i

numeri di pagine, il protocollo e le firme; • documento di conferma dell

'Anti-corrosion improvements (in Viking specs - TBC)"; • tutti i documenti

presentati dalla Leonardo S.p.a. – o “Ditta Leonardo velivoli” – e da

“VIKING” in occasione della consultazione preliminare di mercato ex art.

66 del 19 gennaio del 2021 (ivi compresi i progetti e le relative certificazioni)

oltre a quelli, con riferimento alla VIKING, presentati nel 2024 per la

partecipazione alla gara (compresi ancora progetti e certificazioni); •

l'offerta e la documentazione a corredo trasmessa dalla Canadian

Commercial Corporation (in seguito “CCC”), in data 22 luglio 2024,

attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale “acquistinretepa”,

per un importo complessivo pari a USD 106.497.408,00, IVA esente,

corrispondente, al citato tasso di cambio di 1,0759 USD/EUR, a euro

98.984.485,55; • *il verbale di valutazione dell'offerta in argomento,*

sottoscritto in data 30 luglio 2024 dai funzionari che hanno rappresentato il

CNVVF al tavolo di negoziazione istituito presso la Commissione europea;

- *Grant Agreement n. 101097361 stipulato tra la Commissione Europea e il*

Dipartimento della protezione civile per l'acquisto di un modulo aereo

“rescEU”, composto da n. 2 aeromobili anfibi antincendio, fino all’importo

massimo di euro 100.000.000,00; • le specifiche tecniche fornite durante la

riunione del 03/12/2021 presso la DGECHO del DHC 515; • il “Prime

contract”: contratto di acquisto dei DHC515, che ogni paese membro

firmerà con la CCC, con termini e condizioni principali omogenei; • il

“Domestic contract”: contratto che CCC stipulerà con la Viking Ltd per

l'esecuzione delle attività di produzione degli aeromobili in argomento, alle

condizioni concordate con i paesi membri aderenti all'iniziativa; • tutti i

verbali delle sedute della “Commissione” di cui alla consultazione

preliminare del 2021 (con nota del 22.11.2024 è stato infatti trasmesso solo

l'elaborato finale); • il provvedimento di selezione e di nomina della citata

Commissione; • il contratto stipulato in data 27.09.2024, con n. prot. 39039,

relativa fornitura di n.2 velivoli anfibi tipo DHC515 e relativi

materiali/attrezzature di supporto, per l'importo in esito ad apposita

procedura negoziata svolta ai sensi dell'art. 76 comma 2, lettera b, punto 2

del decreto legislativo n.36 del 31 marzo 2023, per l'importo complessivo di

USD 106.497.408,00 IVA esente ex art. 8bis del DPR 633/72; • il contratto

di subappalto tra la CCC, in qualità di “prime contractor”, e “Type

Certificate Holder” (detentore del certificato di tipo) per la costruzione degli

aeromobili stipulato a seguito della firma del contratto tra la CCC e il

Ministero dell'Interno e trasmesso alla Stazione appaltante almeno 20

giorni prima della data di effettivo inizio delle prestazioni, al fine di poter

effettuare le verifiche previste dall'art. 119, comma 4, del Codice,

propedeutiche al rilascio della necessaria autorizzazione; • nota prot. Ares

(2022)1680596 del 7 marzo 2022 e proposta tecnica ed economica

formulata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dal Dip.

VVF, con cui la Commissione europea invita l'Italia a formulare una

proposta tecnica economica per il finanziamento della fornitura di n. 2

aeromobili antincendio rispondenti alle specifiche minime definite dal

AFFTT-UE, in adesione al bando

“UPCM-2022-rescEU-Capacities-AFFF-IBA”; • nota prot. 11586 del 16

marzo 2022 con documentazione e allegati, con la quale il Dipartimento

della protezione civile ha trasmesso la documentazione relativa al succitato

bando UE, per consentire l'avvio delle attività tecnico-amministrative volte

alla presentazione, da parte del menzionato Dipartimento, della

conseguente domanda di adesione; • nota prot. 26428 del 21 aprile 2022,

con cui il Ministro dell'Interno ha rappresentato all'Ambasciatore del

Canada in Italia la volontà “di acquisire due nuovi velivoli anfibi DHC515

nell'ambito del progetto europeo rescEU (la riserva UE di mezzi aerei

antincendio) come prima fase di una progettualità pluriennale più ampia”; •

nota prot. DCEMER/12825 del 29 aprile 2022, con cui il Capo del Corpo

Nazionale dei Vigili del Fuoco, tenendo informata la CCC, ha richiesto alla

Longview Aviation Capital Corp. – fondo di investimenti che opera nel

settore aerospaziale e che controlla la Viking Air Ltd e la De Havilland

Aircraft of Canada Ltd – elementi di dettaglio in merito alla proposta tecnica

ed economica di fornitura di velivoli DHC515 ricevuta, in data 13 marzo

2021, nell'ambito della succitata consultazione preliminare di mercato; • la

proposta tecnica ed economica, formulata congiuntamente dal Dipartimento

della protezione civile e dal Dip.VVF, per la costituzione di un modulo

“rescEU” composto da n. 2 aeromobili anfibi antincendio e relativi

materiali/attrezzature di supporto, trasmessa alla Commissione UE in

riscontro al citato invito prot. Ares (2022)1680596 del 7 marzo 2022, per un

importo complessivo a carico del Dip VVF, stimato in Euro 115.458.742,71,

IVA esclusa; • nota prot. Ares (2022)5235384 del 19 luglio 2022, con cui la

Commissione europea ha comunicato di aver accettato la succitata

proposta tecnico ed economica; • e-mail del 4 aprile 2023, con cui il

Direttore per la gestione delle crisi e rescEU della DG ECHO ha chiesto, ai

funzionari responsabili degli Stati Membri interessati, di confermare la

disponibilità a procedere con la stipula dell'atto negoziale con la CCC per

la fornitura in argomento, sulla base dello schema di contratto concordato al

tavolo di negoziazione europeo (allegato alla citata e-mail); • nota prot.

17729 del 7 aprile 2023, con cui il Dipartimento della protezione civile ha

chiesto al Dip VVF di voler confermare la volontà di procedere alla stipula

del succitato atto negoziale con la CCC; Vista la nota prot.

STAFFCADIP/8886 del 18 aprile 2023, con cui il Dip VVF ha ribadito la

volontà di procedere con la firma dell'atto negoziale in parola, "che

contribuirà alla creazione di una flotta europea nell'ambito del Meccanismo

unionale di protezione civile e al conseguente rafforzamento di quella

nazionale”; Vista l’e-mail del 18 aprile 2023, con cui il Dipartimento della

protezione civile ha riscontrato positivamente la richiesta di conferma

dell'intendimento di procedere con la stipula degli accordi, formulata dalla

DG ECHO con la succitata e-mail del 4 aprile 2023; • i comunicati della

CCC del 24 marzo 2024 con i quali si informa dell'avvenuta stipula dei

primi contratti di acquisto dei velivoli in argomento da parte dei Paesi

Membri aderenti; • Due Diligence effettuata o in ogni caso parere del

Transport Canada (ente certificatore) sulla possibilità di procedere alle

modifiche del velivolo senza incorrere in un nuovo processo di certificazione

secondo gli standard").

Inoltre, ha rappresentato come nessuna motivazione fosse stata spesa a giustificazione del diniego e che le ragioni addotte nella memoria integravano un'inammissibile motivazione postuma. Ha poi evidenziato che il primo atto pubblicato è stata l'aggiudicazione in favore della Canadian Commercial Corporation dell'affidamento della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio DHC-515 e relativi materiali/attrezzature di supporto e che nessun altro avviso è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Europea.

1.5. Il collegio, all'esito della camera di consiglio, con ordinanza Tar Lazio, sez. I quater, 19 marzo 2025, n. 5631, ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei controinteressati Canadian Commercial Corporation e De Havilland Aircraft Of Canada Ltd.

1.6. De Havilland Aircraft Of Canada Ltd si è costituita, depositando memoria il 5 giugno 2025, chiedendo che il ricorso venisse respinto,

osservando preliminarmente che dalla richiesta di accesso agli atti si evincerebbe che la ricorrente era a conoscenza da tempo (e comunque prima del 19 settembre 2024) del Decreto a Contrarre con cui l'amministrazione si è determinata ad affidare la fornitura degli aeromobili a CCC/DHA. Ha poi sottolineato la pretestuosità dell'azione in quanto volta ad acquisire documentazione tecnica e commerciale coperta da esigenze di riservatezza e che la ricorrente non avrebbe potuto, in ogni caso, aggiudicarsi la fornitura posto che, nonostante la richiesta di aggiornamenti trasmessa dall'amministrazione resistente, ha confermato di non avere a disposizione il velivolo proposto, allo stato ancora in forma di mero prototipo, non essendo, quindi, stata superata la prova di resistenza. Il ricorso, quindi, sarebbe divenuto improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ad agire. Ha poi sottolineato che le procedure avviate a livello nazionale ed europeo si sono mosse su due piani distinti e separati e le risultanze delle indagini condotte dai Vigili del Fuoco sono soltanto in parte sovrapponibili a quelle condotte a livello europeo; pertanto, con riferimento alle procedure nazionali, la ricorrente non potrebbe richiedere i documenti relativi al procedimento dinanzi alla Commissione europea. Si è, quindi,

opposta all'ostensione dei seguenti documenti: *"Il Comparison rescEU*

aircraft and CL-515 technical specifications e List of CL-415 improvement

allegati all'Agreement in principle; • Gli Expected CL-415 improvements

con i numeri di pagine, il protocollo e le firme; • Il documento di conferma

dell'Anti-corrosion improvements (in Viking specs - TBC"); • tutti i

documenti presentati [...] da “VIKING” in occasione della consultazione

preliminare di mercato ex art. 66 del 19 gennaio del 2021 (ivi compresi i

progetti e le relative certificazioni) oltre a quelli, con riferimento alla VIKING,

presentati nel 2024 per 11 la partecipazione alla gara (compresi ancora

progetti e certificazioni); • l'offerta e la documentazione a corredo

trasmessa dalla Canadian Commercial Corporation in data 22 luglio 2024,

attraverso la piattaforma di approvvigionamento digitale “acquistinretepa”,

per un importo complessivo pari a USD 106.497.408,00, IVA esente,

corrispondente, al citato tasso di cambio di 1,0759 USD/EUR, a euro

98.984.485,55; • *le specifiche tecniche fornite durante la riunione del 3*

dicembre 2021 presso la DGECHO del DHC 515; • il “Prime contract”:

contratto di acquisto dei DHC515, che ogni paese membro firmerà con la

CCC, con termini e condizioni principali omogenei; • il “Domestic contract”:

contratto che CCC stipulerà con la Viking Air Limited per l'esecuzione delle

attività di produzione degli aeromobili in argomento, alle condizioni

concordate con i paesi membri aderenti all'iniziativa; • il contratto stipulato

in data 27.09.2024, con n. prot. 39039, relativa fornitura di n.2 velivoli anfibi

tipo DHC515 e relativi materiali/attrezzature di supporto, per l'importo in

esito ad apposita procedura negoziata svolta ai sensi dell'art. 76 comma 2,

lettera b, punto 2 del decreto legislativo n.36 del 31 marzo 2023, per

l'importo complessivo di USD 106.497.408,00 IVA esente ex art. 8bis del

DPR 633/72; • il contratto di subappalto tra la CCC, in qualità di “prime

contractor”, e “Type Certificate Holder” (detentore del certificato di tipo)

per la costruzione degli aeromobili stipulato a seguito della firma del

contratto tra la CCC e il Ministero dell'Interno e trasmesso alla Stazione

appaltante almeno 20 giorni prima della data di effettivo inizio delle

prestazioni, al fine di poter effettuare le verifiche previste dall'art. 119,

comma 4, del Codice, propedeutiche al rilascio della necessaria

autorizzazione; • Due Diligence effettuata o in ogni caso parere del

Transport Canada (ente certificatore) sulla possibilità di procedere alle

modifiche del velivolo senza incorrere in un nuovo processo di certificazione

secondo gli standard.”.

1.7. La ricorrente ha, quindi, depositato una memoria di replica e, alla camera di consiglio del 15 luglio 2025, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è solo in parte fondato per le ragioni di seguito esposte.

3. Occorre preliminarmente riconoscere che la ricorrente ha legittimazione e interesse ad accedere agli atti adottati dall'amministrazione all'esito della procedura di consultazione attivata ai sensi dell'art. 66 d.lgs. n. 50/2016, al fine di valutarne coerenza e legittimità, avendo partecipato a tale procedura, di cui, evidentemente, l'affidamento oggetto del giudizio r.g.n. 11813/2024 costituisce l'evoluzione.

La ricorrente, infatti, nella sua qualità di operatore economico che sviluppato il progetto per un velivolo antincendio innovativo WF-X

“Granpus” è sicuramente portatrice anche di un più ampio interesse alla partecipazione alle procedure di affidamento che l’amministrazione avrebbe potuto attivare successivamente, all’esito delle consultazioni preliminari di mercato avviate.

È principio acquisito, infatti, che lo strumento della consultazione di mercato costituisca una fase preliminare ed eventuale volta a verificare le condizioni del mercato di riferimento, onde acquisire informazioni utili anche per stabilire quale procedura di selezione dell’eventuale contraente risponda alle caratteristiche del mercato medesimo.

La partecipazione della ricorrente alla suddetta procedura, radica, quindi, la sussistenza di un rilevante interesse a verificare che i successivi atti compiuti dall’amministrazione, ivi compresa l’eventuale determinazione all’acquisto per il tramite di un possibile affidamento diretto, siano rispettosi dei principi dell’evidenza pubblica e della concorrenza.

3.1. D’altra parte, gli argomenti utilizzati dalla difesa della controinteressata per dimostrare la mancanza, in capo all’avversaria, di un interesse ad ottenere l’accesso, non persuadono.

3.1.1. La controinteressata, infatti, sovrappone gli esiti della consultazione di mercato – che ha concluso per l’assenza di alternative di mercato alla sua proposta – con il mero interesse dei partecipanti alla loro conoscenza e ai successivi sviluppi che ne sono scaturiti. È evidente, infatti, che la contestazione circa gli esiti della procedura – da cui è poi scaturito l’affidamento a Havilland Aircraft Of Canada Ltd – passa anche attraverso la conoscenza dei relativi atti. È noto, del resto, il principio secondo cui, stante la strumentalità della documentazione richiesta rispetto alle esigenze difensive, all’amministrazione e al giudice non è demandata alcuna ultronea valutazione sulla influenza o sulla decisività del documento richiesto nell’eventuale giudizio instaurato, poiché un simile apprezzamento compete, se del caso, solo all’autorità giudiziaria investita della questione e non certo alla pubblica amministrazione o allo stesso giudice amministrativo nel giudizio sull’accesso (Cons. Stato, sez. V, n. 887 del 2024, con richiamo a Cons. Stato, Ad. plen., n. 4 del 2021).

Né tanto meno un simile interesse risulta scalfito dalla circostanza che la partecipazione alla procedura di consultazione fosse stata reputata in qualche modo carente, tanto da ritenere che la ricorrente non avrebbe potuto proporre un'offerta idonea e rispondente alle esigenze dell'amministrazione in caso di successiva gara. Trattasi, all'evidenza, anche in questo caso, di una sovrapposizione delle questioni che riguardano il merito della controversia e che, quindi, esulano dalla specifica tematica della sussistenza o meno del diritto di accedere alla documentazione richiesta.

3.1.2. Per quanto attiene alla pretesa non interferenza tra la procedura avviata in sede nazionale e quella in sede unionale, l'affermazione, oltre che essere smentita dalla stessa documentazione in atti che conferma proprio la sovrapposizione della seconda sulla prima, è contraddetta dalla stessa narrativa dei fatti, nella sostanza condivisa dalle parti, che conferma, invece, che le due procedure si sono intersecate e hanno condotto alla decisione di affidare l'appalto alla Havilland Aircraft Of Canada Ltd.

3.1.3. Neppure può ritenersi che il ricorso sia inammissibile in quanto articolato con riferimento ad una impugnazione asseritamente tardiva, posto che trattasi di circostanza che, ancora una volta, non afferisce alla richiesta di accesso ma alla definizione del contenzioso riguardante l'affidamento dell'appalto alla controinteressata, che dovrà, quindi, essere esaminata nella sede adeguata.

4. Superate le questioni preliminari occorre, a questo punto, soffermarsi sulla richiesta di accesso articolata da parte ricorrente, onde stabilire se i documenti siano ostensibili, tenuto conto di quanto rappresentato dall'amministrazione resistente e dalla controinteressata Havilland Aircraft Of Canada Ltd.

4.1. Occorre, quindi, svolgere alcune considerazioni riguardanti il rapporto tra il diritto di accesso e quello di tutela dei segreti tecnici o commerciali.

Di recente la Corte di Giustizia, su stimolo del Consiglio di Stato, ha avuto modo di precisare come il principio della salvaguardia delle informazioni riservate deve essere conciliato con le esigenze di effettività della tutela

giurisdizionale e, a tale scopo, occorre effettuare un bilanciamento tra il divieto di rivelazione delle informazioni comunicate dagli operatori economici e da essi considerate riservate - compresi i segreti tecnici o commerciali, nonché gli aspetti riservati delle offerte - e il principio generale di buona amministrazione, da cui deriva l'obbligo di motivazione e di tutela giurisdizionale, concludendo che la disciplina nazionale si pone in contrasto con la normativa unionale nella misura in cui impone agli enti aggiudicatori l'ostensione integrale delle offerte dei partecipanti senza consentire alle amministrazioni di procedere ad un bilanciamento tra il diritto alla tutela giurisdizionale dell'operatore richiedente e le esigenze relative alla tutela dei segreti tecnici e commerciali (cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione IX, ordinanza 10 giugno 2025, C-686/24, Nidec Asi s.p.a., Ceisis s.p.a. Sistemi Impiantistici Integrati.).

Del resto la giurisprudenza amministrativa, con riferimento al tema dell'accesso all'offerta tecnica e all'oscuramento dei segreti tecnici e

commerciali, ha chiarito da tempo che *“al fine di concedere o negare*

l'accesso alla documentazione prodotta dai partecipanti ad una gara,

vanno distinte tre valutazioni: i) quella che l'amministrazione è chiamata a

compiere sull'istanza di accesso e sulla sussistenza dei presupposti per il

suo accoglimento ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241; ii) quella sulla

eventuale sussistenza dei segreti tecnici o commerciali; iii) quella sulla

sussistenza di esigenze della difesa in giudizio in capo a chi ha formulato la

richiesta di accedere ai documenti” (cfr. Tar Umbria, sez. I, 27 novembre

2024, n. 823), principi estesi anche alla nozione del c.d. “know how” (Cons.

Stato, sez. V, 15 ottobre 2024, n. 8257).

La limitazione dell'accesso in caso di segreto tecnico o commerciale, muove dai caratteri individuati all'articolo 98, d.lgs. n. 30/2005 (codice della proprietà industriale) secondo cui è necessario verificare che le informazioni aziendali siano: a) segrete, ossia non generalmente note o facilmente accessibili agli esperti e agli operatori del settore; b) dotate di valore economico, in quanto segrete; c) sottoposte a misure tali da ritenersi ragionevolmente adeguate e idonee a mantenerle segrete (si veda in giurisprudenza T.R.G.A. Trento, sez. I, 19 aprile 2023, n. 59).

5. Ciò posto, facendo applicazione delle sopra riportate coordinate giurisprudenziali al caso di specie, il ricorso è solo in parte fondato.

La controinteressata ha rappresentato che alcuni dei documenti richiesti – indicati al par. sub. 1.6. – recano informazioni sensibili sotto il profilo concorrenziale segreti commerciali o aziendali che potrebbero influire sulla

concorrenza.

La ricorrente, in proposito ha replicato che “*è del tutto evidente che non vi*

sia alcun interesse da parte della ricorrente a conoscere “la

documentazione tecnica” relativa al velivolo presentato dalla

controinteressata, dal momento che il progetto presentato dalla 19-01 è

stato ritenuto “superiore” dalla Commissione; diventa tuttavia

indispensabile – proprio ai dichiarati fini difensivi – conoscere la

documentazione relativa ai tempi di certificazione, aspetto che, in ultima

analisi, ha determinato la (pretesa) aggiudicazione in favore della Canadian

Commercial Corporation.”, sostenendo che al fine di verificare tale

circostanza occorrerebbe stabilire se sia stato proposto un “vecchio”

modello (con “pezzi” di ricambio nuovi) o se un “nuovo” modello di

aggiornamento del vecchio". In altri termini la ricorrente sostiene che non

sussista un problema di “concorrenza”, considerato che il suo velivolo è

stato reputato più performante degli altri, ma che la richiesta sia

indispensabile per verificare i tempi di certificazione del velivolo oggetto

dell'aggiudicazione.

Tale prospettazione, tuttavia, non convince, presupponendo l'ostensione dei progetti integrali della controinteressata ad una sua concorrente, con possibile pregiudizio per il libero esplicarsi della concorrenza. Non può, infatti, sostenersi che la ricorrente non sia "concorrente" della controinteressata per il fatto che il suo progetto sia stato ritenuto superiore. Va da sé che la proposizione dei contenziosi relativi all'affidamento dei due velivoli, in cui la ricorrente lamenta il perdurare di una condizione di lock-in, costituiscono la prova che una situazione di concorrenza esiste e che le presenti iniziative giurisdizionali sono volte proprio ad acquisire una porzione di mercato reputata contendibile dalla ricorrente.

6. Per altro verso le considerazioni della controinteressata in merito all'ulteriore documentazione richiesta, che oppone che non sarebbe stato impiegato lo strumento corretto, trattandosi di atti relativi al procedimento dinanzi alla Commissione, sono in parte superati da quanto già osservato al

par. sub. 3.1.2.

6.1. A tali argomenti occorre aggiungere che tra le premesse e i “considerato” del decreto a contrarre n. 265 dell’8 maggio 2024 e del decreto di aggiudicazione n. 462 del 5 agosto 2024, viene fatta menzione

del progetto “resEU” e del fatto che con *“la nota prot. 30764 del 15*

settembre 2021 (...) il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso

Pubblico e della Difesa Civile (di seguito “DipVVF”), al fine di soddisfare

l'esigenza di potenziamento della flotta aerea antincendio di Stato, propone

di aderire ad un'iniziativa della Commissione Europea volta a finanziare

l'acquisto di n. 2 aeromobili antincendio di nuova generazione, nell'ambito

del programma “rescEU”.

La decisione di aggiudicare l'appalto alla controinteressata, quindi, è il frutto di un procedimento complesso in cui la consultazione preliminare di mercato e il programma “rescEU” hanno costituito gli antecedenti che hanno poi condotto alla scelta del contraente, contestata dalla parte ricorrente.

7. Da tali considerazioni deriva, quindi, che, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, il ricorso è fondato e va accolto, limitatamente ai seguenti documenti: il DGUE sottoscritto dalla rappresentante della CCC in data 30 luglio 2024; • il verbale di valutazione dell'offerta in argomento, sottoscritto in data 30 luglio 2024 dai funzionari che hanno rappresentato il CNVVF al tavolo di negoziazione istituito presso la Commissione europea; • Grant Agreement n. 101097361 stipulato tra la Commissione Europea e il Dipartimento della protezione civile per l'acquisto di un modulo aereo “rescEU”, composto da n. 2 aeromobili anfibi antincendio, fino all'importo massimo di euro 100.000.000,00; • i verbali delle sedute della

“Commissione” di cui alla consultazione preliminare del 2021 (con nota del 22.11.2024 è stato infatti trasmesso solo l’elaborato finale); • il provvedimento di selezione e di nomina della citata Commissione; • • nota prot. Ares (2022)1680596 del 7 marzo 2022 e proposta tecnica ed economica formulata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dal Dip. VVF, con cui la Commissione europea invita l’Italia a formulare una proposta tecnica economica per il finanziamento della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio rispondenti alle specifiche minime definite dal AFFTT-UE, in adesione al bando “UPCM-2022-rescEU-Capacities-AFFF-IBA”; • nota prot. 11586 del 16 marzo 2022, con la quale il Dipartimento della protezione civile ha trasmesso la documentazione relativa al succitato bando UE, per consentire l’avvio delle attività tecnico-amministrative volte alla presentazione, da parte del menzionato Dipartimento, della conseguente domanda di adesione; • nota prot. 26428 del 21 aprile 2022, con cui il Ministro dell’Interno ha rappresentato all’Ambasciatore del Canada in Italia la volontà “di acquisire due nuovi velivoli anfibi DHC515 nell’ambito del progetto europeo rescEU (la riserva UE di mezzi aerei antincendio) come prima fase di una progettualità pluriennale più ampia”; • nota prot. DCEMER/12825 del 29 aprile 2022, con cui il Capo del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, tenendo informata la CCC, ha richiesto alla Longview Aviation Capital Corp. – fondo di investimenti che opera nel settore aerospaziale e che controlla la Viking Air Ltd e la De Havilland Aircraft of Canada Ltd – elementi di dettaglio in merito alla proposta tecnica ed economica di fornitura di velivoli DHC515 ricevuta, in data 13 marzo 2021, nell’ambito della succitata consultazione preliminare di mercato; • la proposta tecnica ed economica, formulata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dal Dip.VVF, per la costituzione di un modulo “rescEU” composto da n. 2 aeromobili anfibi antincendio e relativi materiali/attrezzature di supporto, trasmessa alla Commissione UE in riscontro al citato invito prot. Ares (2022)1680596 del 7 marzo 2022, per un importo complessivo a carico del Dip VVF, stimato in Euro 115.458.742,71, IVA esclusa; • nota prot. Ares (2022)5235384 del 19 luglio 2022, con cui la Commissione europea ha comunicato di aver accettato la succitata proposta tecnico ed economica; e-mail del 4 aprile 2023, con cui il Direttore per la gestione delle crisi e rescEU della DG ECHO ha chiesto, ai funzionari responsabili degli Stati Membri interessati, di confermare la disponibilità a

procedere con la stipula dell'atto negoziale con la CCC per la fornitura in argomento, sulla base dello schema di contratto concordato al tavolo di negoziazione europeo; • nota prot. 17729 del 7 aprile 2023, con cui il Dipartimento della protezione civile ha chiesto al Dip VVF di voler confermare la volontà di procedere alla stipula del suddetto atto negoziale con la CCC; nota prot. STAFFCADIP/8886 del 18 aprile 2023, con cui il Dip VVF ha ribadito la volontà di procedere con la firma dell'atto negoziale in parola, "che contribuirà alla creazione di una flotta europea nell'ambito del Meccanismo unionale di protezione civile e al conseguente rafforzamento di quella nazionale"; e-mail del 18 aprile 2023, con cui il Dipartimento della protezione civile ha riscontrato positivamente la richiesta di conferma dell'intendimento di procedere con la stipula degli accordi, formulata dalla DG ECHO con la suddetta e-mail del 4 aprile 2023; • i comunicati della CCC del 24 marzo 2024 con i quali si informa dell'avvenuta stipula dei primi contratti di acquisto dei velivoli in argomento da parte dei Paesi Membri aderenti;" (con esclusione di quelli già elencati al punto 1.6. del presente provvedimento).

I predetti documenti andranno osteni, omissati dalle parti eventualmente recanti progetti o soluzioni tecniche proposte dai controinteressati.

8. Le spese di lite, considerata la soccombenza reciproca, vanno integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, condanna il Ministero dell'Interno a consentire alla ricorrente l'accesso, entro il termine di dieci giorni dalla comunicazione della presente sentenza o dalla sua notificazione se anteriore, della documentazione indicata sub. par. 7 della parte motiva del presente provvedimento.

Dispone l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario

Caterina Lauro, Referendario, Estensore

