

Atti endoprocedimentali e segreti industriali e commerciali come fattori impeditivi dell'accesso agli atti nelle procedure di appalto

di Luca Del Prete

Data di pubblicazione: 22-5-2026

Di qui l'evidente natura endoprocedimentale dell'atto del 17 febbraio 2025, assimilabile a una proposta di aggiudicazione, privo in sé di lesività e dunque di necessaria (tempestiva) impugnazione (cfr., per la natura della proposta di aggiudicazione quale atto endoprocedimentale, inter multis, nella vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016, Cons. Stato, V, 11 gennaio 2022, n. 200; Id. Ad. plen., 26 aprile 2022, n. 7, ove si afferma chiaramente che "la 'proposta di aggiudicazione', essendo atto endoprocedimentale, non è suscettibile di autonoma impugnazione"; la dicotomia tra proposta e aggiudicazione, espressiva anche delle distinte competenze amministrative nell'adozione dell'una e l'altra, è confermata anche nel d.lgs. n. 36 del 2023, spec. sub art. 17, comma 5) [...]. Di qui l'assenza di elementi di lesività dell'atto invocato dalle appellanti, il quale non richiedeva perciò impugnativa (neppure con motivi aggiunti), non dando luogo ad alcun pregiudizio per le ragioni della ..., sacrificate solo per effetto (e a seguito) della determinazione amministrativa di dar luogo alla proroga del contratto già in essere con ...

Compete alla "amministrazione aggiudicatrice", chiamata al "bilanciamento tra tale diritto [alla "tutela giurisdizionale effettiva"] e le esigenze relative alla tutela dei segreti tecnici o commerciali", bilanciamento che si estrinseca - nel prisma del "principio generale di buona amministrazione" - nell'"obbligo di motivazione" (cfr. su quanto sopra, recentemente, Cons. Stato, V, 30 dicembre 2025, n. 10430).

Guida alla lettura

Una complessa vicenda relativa all'affidamento del servizio di conduzione e di manutenzione degli impianti della regione Calabria offre l'occasione al Consiglio di Stato per riflettere su due interessanti tematiche. La prima attiene ai **caratteri degli atti endoprocedimentali** e alla **loro conseguente disciplina processuale, con particolare riguardo alla loro impugnabilità**, mentre la seconda si sofferma sulla sempre viva tematica del **rapporto tra diritto di accesso e riservatezza**, con specifico riguardo ai poteri dell'Amministrazione a fronte dell'opposizione all'istanza di ostensione formulata dal partecipante a motivo dell'esistenza di segreti industriali o commerciali.

Questi i fatti.

La regione Calabria, dovendo procedere all'affidamento del servizio di conduzione e manutenzione, ordinaria e straordinaria, dei propri impianti, svolgeva una procedura

comparativa tra il precedente titolare e un'altra impresa nel frattempo aggiudicataria della relativa convenzione Consip. A seguito di tale valutazione decideva di affidare tale servizio al precedente contraente disponendo una proroga della relativa convenzione. Il soggetto escluso impugnava la determina dirigenziale di conclusione del procedimento, formulando al contempo istanza di accesso agli atti relativamente alle condizioni offerte dal precedente aggiudicatario. In primo grado il ricorso veniva dichiarato inammissibile per tardività quanto all'impugnazione della determina, mentre veniva accolta la doglianza in merito alla mancata motivazione da parte dell'amministrazione delle ragioni della mancata ostensione di una parte della documentazione resa accessibile. Il Consiglio di Stato accoglieva l'appello con riguardo alla prima delle due questioni esposte, respingendolo invece in ordine all'accesso.

Come accennato, il primo argomento trattato dalla pronuncia in commento riguarda il regime degli atti endoprocedimentali che richiede un preliminare richiamo alle nozioni di procedimento amministrativo e ai presupposti che condizionano la proposizione del ricorso giurisdizionale.

Come noto, sotto il **profilo strutturale il procedimento** si sostanzia in una **sequenza di atti** che, pur **nella loro eterogeneità ed autonomia, sono preordinati all'emanazione del provvedimento finale**. Tra i due estremi del procedimento, vale a dire **l'atto di avvio e quello eventuale di integrazione dell'efficacia**, trovano posto **atti endoprocedimentali** che non solo hanno una funzione di impulso alla progressione del procedimento, ma possono anche produrre effetti rilevanti in ordine alla decisione finale, potendo condizionare in vario modo la scelta discrezionale (si pensi ai pareri o alle valutazioni tecniche).

Se, per quanto accennato, è fuor di dubbio che anch'essi facciano parte del procedimento, la tematica riguardante la **loro eventuale impugnabilità** richiede un sintetico richiamo ai **requisiti necessari per adire il giudice amministrativo**, vale a dire la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere. La **legittimazione ad agire** consiste nella titolarità di una situazione giuridica protetta che ponga il suo titolare in una posizione differenziata di fronte ad un atto di esercizio del potere. L'**interesse a ricorrere**, che maggiormente interessa in questa sede, attiene al *'rapporto tra la situazione giuridica che viene denunciata ed il provvedimento che si domanda per porvi rimedio'* (Consiglio di Stato, A.P. 26 aprile 2018, n. 4), da declinarsi in termini di utilità concreta che si vuole ottenere da un'eventuale pronuncia favorevole. In altre parole, l'interesse a ricorrere consiste nell'utilità concreta che il ricorrente può ottenere quale conseguenza del possibile esito positivo del giudizio, utilità che può consistere nel bene della vita richiesto o in altro tipo di vantaggio, purchè non meramente emulativo, oppure ancora nella eliminazione di un pregiudizio.

L'interesse a ricorrere deve pertanto essere caratterizzato dalla **personalità** (il vantaggio richiesto deve riguardare il ricorrente), dall'**attualità** (deve sussistere al momento del ricorso e deve perdurare per tutto il tempo del giudizio) e dalla **concretezza** (l'interesse deve essere valutato in relazione ad un pregiudizio effettivamente verificatosi ai danni del ricorrente).

In assenza di una definizione legislativa di provvedimento amministrativo che possa fungere da ausilio all'individuazione degli atti endoprocedimentali, la giurisprudenza, al fine di identificarli e di stabilire dunque il loro regime processuale, ha operato basandosi essenzialmente sul carattere della concretezza della lesione. Da qui la regola secondo la quale

nel processo amministrativo **gli atti endoprocedimentali non sono impugnabili in via autonoma**, in quanto **la lesione della sfera giuridica del destinatario è normalmente imputabile all'atto finale del procedimento**. Se dunque l'atto endoprocedimentale ha una **valenza solo istruttoria**, risolvendosi in uno degli atti che contribuiscono sì a definire il contenuto del provvedimento finale, ma privo di efficacia giuridica esterna e quindi di potenzialità lesiva, ben si comprende la esposta regola giurisprudenziale della non autonoma impugnabilità di tali atti.

Tale orientamento è confermato dalla pronuncia in commento nella quale il Supremo Collegio, avendo attribuito all'atto esaminato la natura di mera proposta di emanazione dell'atto finale di affidamento, ne ha evidenziato la mancanza di lesività, analogamente a quanto accade per la proposta di aggiudicazione.

Coerentemente a quanto esposto la giurisprudenza ha riconosciuto che la regola della non impugnabilità dell'atto endoprocedimentale subisce **limitate eccezioni** nei casi in cui, per il suo **contenuto** e per gli **effetti che produce all'interno del procedimento**, tale atto cagiona un arresto procedimentale **idoneo a frustrare l'aspirazione del ricorrente al richiesto bene della vita**. In tal caso infatti si tratta di atti che imprimono una direzione definitiva al procedimento e tale carattere li rende quindi capaci di produrre effetti giuridici esterni tali da poter essere immediatamente impugnati.

Passando all'altra questione affrontata dalla sentenza, ovvero al **rapporto tra accesso e riservatezza nell'ambito dei contratti pubblici nel caso in cui sussistano segreti industriali e commerciali che impediscano in tutto o in parte l'ostensione del documento richiesto**, il Consiglio di Stato si allinea alla tendenza evolutiva del sistema in ordine alla distribuzione degli oneri motivazionali.

Nell'ambito dei **contratti pubblici** la disciplina dell'accesso, e conseguentemente i suoi rapporti con le contrapposte esigenze di riservatezza, ha una disciplina speciale per una pluralità di ragioni. Innanzitutto il fatto che l'elemento che connota le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici sia il confronto competitivo tra i partecipanti attribuisce una valenza **particolarmente rilevante alle esigenze di trasparenza**, atteso che il rispetto delle regole nella conduzione del procedimento e nella definizione delle condizioni contrattuali costituiscono la prova della correttezza della loro applicazione.

Per contro è al contempo **necessario evitare che la conoscenza delle condizioni che caratterizzano una o più offerte possa alterare il confronto competitivo, se conosciute prima della conclusione del procedimento**. È evidente infatti che l'intempestiva acquisizione di tali elementi potrebbe indurre uno o più degli aspiranti aggiudicatari a modulare di conseguenza la propria offerta.

Vi sono infine le esigenze legate alla **tutela della riservatezza collegate a segreti commerciali o industriali desumibili dalla documentazione presentata**. Da questo punto di vista va evitato che la conoscenza di tali elementi consenta ad un altro partecipante di acquisire un vantaggio competitivo nel settore merceologico di riferimento, rischiando così di alterare la fisiologica dinamica concorrenziale di mercato.

A tali considerazioni va nondimeno aggiunto come sempre più, nel settore dei contratti pubblici, la giurisprudenza tenda ad **attribuire una valenza via via più rilevante all'interesse all'accesso agli atti, proprio in quanto situazione funzionale alla salvaguardia della trasparenza amministrativa**. Questo consente di considerare quello della trasparenza amministrativa un vero e proprio bene giuridico, autonoma fonte di una posizione di potere del privato nei riguardi dell'amministrazione (tra le tante TAR Puglia, Bari, II, 7 dicembre 2023, n. 1414).

Al riguardo l'art. 35 del d.lgs. 36/2003 stabilisce che **l'accesso alle informazioni fornite dal concorrente nell'offerta presentata sia tendenzialmente escluso laddove, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell'offerente, tale accesso possa pregiudicarne la posizione a causa della conoscenza di segreti industriali e commerciali**. Tale regola subisce una **deroga** nel caso in cui tale **accesso sia indispensabile per la difesa in giudizio dei propri interessi**.

Questa disciplina, nel **bilanciamento tra le esigenze di riservatezza e quelle legate alla conoscenza della documentazione di gara sposta verso la maggiore ostensibilità il punto di equilibrio tra le descritte due contrapposte esigenze**, evidenziando una tendenziale prevalenza delle esigenze di difesa su quelle della tutela dei segreti commerciali o industriali. A tale riguardo va anche ricordata la ormai frequente affermazione in giurisprudenza secondo la quale la partecipazione ad una procedura di evidenza pubblica comporta una potenziale accettazione del rischio di pubblicizzazione dei contenuti della propria offerta.

La sentenza in commento chiarisce le condizioni che consentono la prevalenza delle esigenze legate al segreto su quelle di trasparenza sottolineando l'onere di una duplice motivazione in capo, rispettivamente, all'operatore economico che voglia salvaguardare elementi di segretezza e all'amministrazione chiamata ad operare un bilanciamento tra le contrapposte esigenze.

Per quanto concerne la posizione del primo, al fine di far prevalere le proprie esigenze di riservatezza non basta allegare ragioni generiche di riservatezza o segretezza industriale, ma occorre dare rilievo all'esistenza di specifiche informazioni di carattere segreto attinenti al *know how* industriale, eventualmente da valutarsi alla luce dell'art. 98 del d. lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 (codice della proprietà industriale). Occorre quindi **dimostrare che la divulgazione di propri segreti commerciali o industriali sia in grado incidere, pregiudicandola, sulla propria capacità concorrenziale nel mercato di riferimento**.

Quanto alla posizione dell'amministrazione, e sul suo conseguente obbligo di motivazione delle proprie determinazioni, anche alla luce della normativa e della giurisprudenza eurounitaria, la sentenza ne sottolinea la posizione di piena centralità. Infatti **la stazione appaltante, nei casi descritti, è chiamata a svolgere un ruolo decisivo nel bilanciamento tra le esigenze di riservatezza e tutela del principio di effettività della tutela giurisdizionale**. Da qui il suo obbligo di vagliare criticamente le posizioni espresse dagli interessati al fine di stabilire se sussistono effettivamente ragioni di segretezza che impediscano, in tutto o in parte, l'ostensione dei documenti.

Tale bilanciamento, che quindi impedisce all'amministrazione di appiattirsi acriticamente sulle posizioni espresse dai concorrenti, si estrinseca in un obbligo motivazionale di particolare pregnanza che dia conto del vaglio critico operato.

In conclusione la pronuncia in esame conferma il **duplice ruolo dell'amministrazione nell'ambito delle procedure competitive quale soggetto interessato alla selezione della migliore offerta in relazione alla soddisfazione dell'interesse (pubblico) di cui è titolare, ma al contempo garante del rispetto delle regole che assicurino una trasparente e competizione tra i concorrenti**. In tale veste è chiamata sempre più a giocare un ruolo centrale da esercitarsi tenendo conto che l'orientamento che emerge dal d. lgs. 36/2023 e della normativa eurounitaria di riferimento è quello della tendenziale pubblicizzazione integrale della gara pubblica.

Pubblicato il 19/03/2026

N. 02332/2026REG.PROV.COLL.

N. 08016/2025 REG.RIC.

N. 08036/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 8016 del 2025, proposto da Ecosfera Servizi s.p.a., in proprio e quale mandataria di Rti con Graded s.p.a. e Conmar Consorzio Stabile Marchese, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B5A22B0747, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliano Berruti, Marco Antonio Monaco e Valeria Ciervo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Calabria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa

dagli avvocati Domenico Gullo e Angela Marafioti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Graziano Pungì in Roma, via Sabotino, 12;

Regione Calabria - Dipartimento Economia e Finanze Settore Economato, Logistica, Servizi Tecnici Provveditorato Autoparco, non costituito in giudizio;

nei confronti

Siram s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaella Zagaria e Alessandro Botto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alessandro Botto in Roma, via di San Nicola da Tolentino, 67;

Consip s.p.a., non costituita in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 8036 del 2025, proposto da Siram s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Raffaella Zagaria e Alessandro Botto, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alessandro Botto in Roma, via di San Nicola da Tolentino, 67;

contro

Regione Calabria, Regione Calabria - Dip. Economia e Finanze - Settore Economato, Logistica, Servizi Tecnici - Provveditorato - Autoparco, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Ecosfera Servizi s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giuliano Berruti, Marco Antonio Monaco e Valeria Ciervo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consip s.p.a., non costituita in giudizio;

per la riforma

quanto a entrambi i ricorsi, della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria (sezione Prima) n. 01583/2025, resa tra le parti

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Calabria e di Siram s.p.a. nel giudizio *sub* r.g. n. 8016/2025 e gli appelli incidentali dalle stesse proposti, nonché la costituzione in giudizio di Ecosfera Servizi s.p.a. nel giudizio *sub* r.g. n. 8036/2025;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 febbraio 2026 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti, in entrambi i giudizi, gli avvocati Ciervo, in proprio e in sostituzione dell'avv. Monaco, Botto, Zagaria e Pungì, su delega dell'avv. Gullo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Ecosfera Servizi s.p.a. è aggiudicataria della convenzione Consip "Servizio Integrato Energia-SIE 4", stipulata il 4 novembre 2022, in relazione alla quale la Regione Calabria le chiedeva in via preliminare - ai fini dell'affidamento del servizio di conduzione, manutenzione ordinaria e straordinaria dell'impiantistica tecnologica a servizio degli uffici regionali - la trasmissione del Piano tecnico-economico PTE (effettivamente eseguita, da parte di Ecosfera, il 26 giugno 2024) per poter definire e quantificare economicamente i servizi.

Nelle more, il 25 luglio 2024, la Regione riceveva dalla precedente titolare della convenzione Consip (cd. "SIE 3") e affidataria del servizio, Siram s.p.a., una proposta di prosecuzione contrattuale ex art. 6, comma 2, lett. *b*), all. II del d.lgs. n. 115 del 2008 in relazione al medesimo servizio.

A seguito di istruttoria comparativa la Regione accoglieva la proposta di Siram disponendo la prosecuzione del contratto in essere.

Avverso tali atti proponeva ricorso Ecosfera Servizi, che avanzava anche istanza d'accesso ex art. 116, comma 2, Cod. proc. amm. all'offerta completa di Siram, solo parzialmente ostesa dall'amministrazione.

Nel merito deduceva, in sintesi: l'illegittimità della proroga del vecchio contratto con Siram quando l'amministrazione avrebbe dovuto aderire alla nuova convenzione SIE4; l'insussistenza nella specie dei presupposti della rinegoziazione, avvenuta tardivamente e a fronte di nuova convenzione Consip vigente; in subordine, sollevava questione pregiudiziale sulla legittimità del suddetto art. 6, comma 2, laddove consente la proroga contrattuale; la ricorrente deduceva inoltre l'erronea valutazione nel merito della proposta di Siram, non conveniente per l'amministrazione, né in sé adeguata.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza della Regione Calabria e di Siram, dichiarava inammissibile il ricorso in ragione della omessa tempestiva impugnazione della nota regionale del 17 febbraio 2025 con cui la Regione aveva comunicato la preferenza dell'offerta di Siram, nota impugnata dalla ricorrente tardivamente, solo unitamente al decreto che disponeva la prosecuzione contrattuale del servizio da parte della stessa Siram.

Il Tar accoglieva invece la domanda d'accesso, stante la mancata motivazione da parte dell'amministrazione in ordine alle ragioni di riservatezza opposte, e ordinava l'ostensione entro 30 giorni dell'offerta di Siram epurata delle sole parti per cui risultasse dimostrata la

sussistenza di segreti commerciali o industriali.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello (*sub* r.g. n. 8016/2025) Ecosfera deducendo:

I) violazione degli articoli 35, 41 e 120 Cod. proc. amm.; violazione dell'art. 6, comma 2, lett. b), allegato II, d.lgs. n. 115 del 2008; errore nei presupposti di fatto e di diritto; illogicità manifesta;

II) in via subordinata: violazione, sotto altro profilo, degli articoli 41 e 120 Cod. proc. amm.; errore nei presupposti di fatto e di diritto; illogicità manifesta;

III) in via ulteriormente subordinata, violazione dell'art. 37 Cod. proc. amm.; sussistenza dei presupposti per la rimessione in termini.

L'appellante chiede, a seguire, la rimessione del giudizio al Tar, *ex art.* 105, comma 1, Cod. proc. amm., riproponendo comunque le censure di merito già svolte in primo grado.

4. Resiste al gravame la Regione Calabria, la quale propone anche appello incidentale condizionato denunciando gli errori commessi dal giudice di primo grado in ordine alla mancata dichiarazione d'inammissibilità del ricorso per altra ragione, nonché all'accoglimento della domanda per l'accesso.

5. Anche la Siram, oltre a resistere all'appello principale, interpone a sua volta appello incidentale con cui deduce l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di inammissibilità formulata dalla stessa Siram in primo grado.

6. Avverso la medesima sentenza, in relazione all'accoglimento della domanda d'accesso *ex art.* 116, comma 2, Cod. proc. amm. proposta dalla ricorrente in primo grado, ha interposto autonomo appello Siram (*sub* r.g. n. 8036/2025, cui Ecosfera resiste), deducendo *error in iudicando*; erroneità della sentenza nella parte in cui il giudice di prime cure ha accolto l'istanza *ex art.* 116 Cod. proc. amm.; violazione e falsa applicazione degli artt. 22 e 24 della l. n. 241 del 1990; violazione e falsa applicazione del considerando n. 2 e 18 della direttiva UE 2016/943; violazione e falsa applicazione dell'art. 98 d.lgs. n. 30 del 2005; violazione dei principi di logicità e ragionevolezza; motivazione contraddittoria della sentenza.

7. All'udienza pubblica del 26 febbraio 2026, alla quale è stata chiamata anche la causa *sub* r.g. n. 8036/2025, originariamente fissata per la camera di consiglio in pari data, entrambe le cause sono state trattenute in decisione.

DIRITTO

1. Va preliminarmente disposta la riunione degli appelli, ai sensi dell'art. 96, comma 1, Cod. proc. amm., in quanto proposti avverso la stessa sentenza.

2. Col primo motivo dell'appello principale, *sub* r.g. n. 8016/2025, Ecosfera si duole dell'errore che avrebbe commesso il giudice di primo grado nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso per

omessa tempestiva impugnazione della nota del 17 febbraio 2025 con cui l'amministrazione aveva reso nota la propria preferenza per l'offerta della Siram.

Deduce l'appellante, al riguardo, come la suddetta nota del 17 febbraio 2025 fosse priva di contenuto provvedimento, avendo carattere endoprocedimentale, coincidente nella specie con la proposta alla competente direzione di adottare il provvedimento di conclusione del procedimento.

Per converso, solo il successivo 25 febbraio 2025 veniva effettivamente concluso il procedimento con l'adozione del decreto dirigenziale da parte della competente direzione regionale.

Mutuando i principi elaborati in materia di appalti pubblici, la nota in esame potrebbe al più essere considerata quale "proposta di aggiudicazione", come tale non autonomamente impugnabile.

Sotto altro profilo, il Tar sarebbe incorso in errore nel ritenere applicabile alla fattispecie il rito speciale di cui all'art. 120 Cod. proc. amm. (norma da ritenere "di stretta interpretazione"), considerato che in realtà il provvedimento impugnato non è stato emesso all'esito di una procedura regolata dal Codice dei contratti pubblici, bensì in (asserita) applicazione di quanto previsto ex art. 6, comma 2, lett. b), all. II, d.lgs. n. 115 del 2008.

2.1. Il motivo è fondato e va accolto, nei termini e per le ragioni che seguono.

2.1.1. La nota del 17 febbraio 2025 della Regione Calabria - Dipartimento "Economia e Finanze", Settore economato, logistica e servizi tecnici, Provveditorato Autoparco, dalla cui mancata tempestiva impugnazione il Tar ha ricavato l'inammissibilità del ricorso, presenta il seguente tenore: *"La Regione Calabria, considerato l'approssimarsi della scadenza dell'attuale contratto di gestione e conduzione degli impianti a servizio di alcuni uffici della Giunta Regionale (SIE 3), ha da tempo avviato un confronto, finalizzato all'affidamento dei servizi per i prossimi 6 anni, tra due offerte, in tutto comparabili, acquisite agli Atti [...]"*.

La stessa nota proseguiva: *"Questo ufficio, dopo attenta analisi tecnico-economica sulle proposte pervenute ha ritenuto tecnicamente preferibile e conveniente in relazione alle specifiche esigenze ed attività dell'Ente la proposta formulata dalla Ditta Siram Spa sviluppata all'interno delle condizioni e previsione dettate dal D. Lgs. n° 115/2008" e "pertanto proporrà alla propria direzione il relativo provvedimento"*.

Emerge dal chiaro tenore letterale dell'atto come lo stesso abbia portato meramente endoprocedimentale e sia privo di natura e contenuto provvedimento finale.

Segnatamente, nel dar atto della preferenza espressa dal detto ufficio per la proposta della Siram, la *"Comunicazione"* in esame si conclude dando conto che si *"proporrà [sarebbe proposto] alla propria direzione il relativo provvedimento"*.

Il che trova corrispondenza nello sviluppo procedimentale conseguente, approdato (solo

successivamente, e coerentemente con il contenuto propositivo della nota del 17 febbraio 2025) all'affidamento del servizio: a mezzo di decreto dirigenziale del 25 febbraio 2025, infatti, il competente dirigente generale della Giunta regionale “*decreta[va] di affidare, ai sensi dell’art. 6, comma 2, lett. b) dell’Allegato II al D. Lgs. 30 Maggio 2008, n. 115, alla Ditta Siram Spa, per effetto della [...] relazione tecnica del 04.02.2025 in atti, i servizi descritti in premessa relativi alla conduzione, manutenzione ordinaria e straordinaria dell’impiantistica tecnologica a servizio degli uffici regionali, secondo termini e modalità contenute nella relativa offerta tecnico-economica e secondo il [...] quadro economico*” previsto; il tutto proprio “*Su proposta del Dirigente del Settore „Economato, Logistica e Servizi Tecnici – Provveditorato – Autoparco“ e del R.U.P [...], alla luce dell’istruttoria effettuata dai componenti della Struttura Tecnica „Cittadella Regionale“ [...]*”.

Di qui l’evidente natura endoprocedimentale dell’atto del 17 febbraio 2025, assimilabile a una proposta di aggiudicazione, privo in sé di lesività e dunque di necessaria (tempestiva) impugnazione (cfr., per la natura della proposta di aggiudicazione quale atto endoprocedimentale, *inter multis*, nella vigenza del d.lgs. n. 50 del 2016, Cons. Stato, V, 11 gennaio 2022, n. 200; Id. Ad. plen., 26 aprile 2022, n. 7, ove si afferma chiaramente che “*la ‘proposta di aggiudicazione’, essendo atto endoprocedimentale, non è suscettibile di autonoma impugnazione*”; la dicotomia tra proposta e aggiudicazione, espressiva anche delle distinte competenze amministrative nell’adozione dell’una e l’altra, è confermata anche nel d.lgs. n. 36 del 2023, spec. *sub* art. 17, comma 5).

Il che è sufficiente e assorbente ai fini dell’accoglimento dell’appello, atteso che la comunicazione del 17 febbraio 2025 non richiedeva una tempestiva impugnazione da parte di Ecosfera, sicché la dichiarazione d’inammissibilità del ricorso per sua omissione va riformata, essendo il ricorso tempestivo (anche eventualmente ai sensi dell’art. 120 Cod. proc. amm.) avuto riguardo al provvedimento effettivamente lesivo e impugnabile.

2.1.2. Segue all’accoglimento del motivo esaminato, avente portata assorbente su tutti gli altri formulati con l’appello principale in via subordinata, la riforma della sentenza di primo grado *in parte qua*, incorsa in evidente errore per avere dichiarato inammissibile il ricorso per omessa tempestiva impugnazione di un atto endoprocedimentale privo di natura provvedimentale e di lesività, e conseguente rimessione perciò della causa al primo giudice, ai sensi dell’art. 105, comma 1, Cod. proc. amm. (su cui cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 20 novembre 2024, n. 16; cfr. anche Id., 15 luglio 2025, n. 10), stante il rigetto - si anticipa sin d’ora - degli appelli incidentali, oltretché dell’appello autonomo di Siram (su cui cfr. *infra*, ai successivi §§ 3 ss. e 4 ss.).

3. Col primo motivo di gravame dell’appello incidentale condizionato, la Regione si duole dell’errore che avrebbe commesso il giudice di primo grado nel non dichiarare inammissibile il ricorso per omessa impugnazione della nota del 6 marzo 2024 con cui la Regione aveva accolto la richiesta di Siram di poter formulare l’offerta ex art. 6, comma 2, lett. b), all. II, d.lgs. n. 115 del 2008.

Siffatta determinazione era infatti idonea a far sorgere un interesse attuale e diretto in capo alla Ecosfera ad insorgere contro il provvedimento, di per sé lesivo della posizione differenziata vantata dalla stessa Ecosfera in ragione della titolarità della convenzione Consip.

In tale contesto, sarebbe del resto pacifico come Ecosfera abbia consapevolmente partecipato all'attività comparativa.

3.1. Col proprio appello incidentale, la Siram propone censure sostanzialmente analoghe a quelle di cui al primo motivo dell'appello incidentale della Regione, ponendo in risalto altresì come la evocata nota del 6 marzo 2024 recante la manifestazione di disponibilità a prendere in considerazione la proposta di Siram non è stata impugnata da Ecosfera neppure con motivi aggiunti, a seguito del relativo deposito in giudizio.

3.2. I motivi, che vanno esaminati congiuntamente in quanto sostanzialmente sovrapponibili, non sono condivisibili, con conseguente assorbimento di ogni rilievo preliminare sollevato da Ecosfera al riguardo.

3.2.1. Occorre premettere che la nota del 6 marzo 2024 invocata dalle appellanti incidentali si limitava ad affermare che *“Nell’attuale fase istruttoria/ricognitiva, avviata da questo Settore per il rinnovo dei servizi di gestione e manutenzione di che trattasi [...] si comunica l’interesse a ricevere, senza impegno alcuno, la proposta recante nuove e/o ulteriori prestazioni ed attività conformi e corrispondenti ai requisiti di cui al D. Lgs. 30 maggio 2008, n° 115”*.

A seguire, la nota concludeva nel senso che *“Tale proposta, all’esito della specifica istruttoria, potrà essere oggetto di ulteriori e successive valutazioni ove ritenuta conforme alle normative vigenti, e soprattutto ritenuta oggettivamente vantaggiosa dal punto di vista tecnico-economico per l’Amministrazione Regionale nonché coerente con le attività programmatiche che l’Ente Regione ha avviato in merito all’efficientamento energetico delle proprie sedi istituzionali”*.

Il che, oltre a non essere stato comunicato a Ecosfera, non inverte affatto un'opzione in ordine alla scelta sulla modalità dell'affidamento, quasi che - come dedotto dalle appellanti - si fosse di fronte a un bando di gara, e dunque a una determinazione di far ricorso al mercato attraverso l'attivazione di una procedura a evidenza pubblica e così di *non* ricorrere alla nuova convenzione SIE4.

Al contrario, si è di fronte a un atto avente carattere meramente preliminare in cui *“Nell’attuale fase istruttoria/ricognitiva”* si comunicava semplicemente *“l’interesse a ricevere [...] la proposta recante nuove e/o ulteriori prestazioni ed attività”*; il tutto *“senza impegno alcuno”* e chiarendo come la stessa proposta avrebbe potuto formare oggetto di ulteriori valutazioni ove ritenuta, tra l'altro, *“conforme alle normative vigenti”* (ciò rispetto a cui la Regione rivolgeva una richiesta di parere all'avvocatura regionale solo il successivo 4 febbraio 2025, a conferma del valore del tutto prodromico ed esplorativo della nota del 6 marzo 2024).

Per questo, non derivava da tale atto alcuna determinazione lesiva per l'interesse di Ecosfera, essendosi l'amministrazione limitata a chiedere (in via meramente preliminare ed esplorativa) l'invio di una proposta, non già ad attivare una procedura che mettesse *ex se* in discussione, *sic et simpliciter*, l'adesione alla convenzione SIE4.

Né rileva di suo, in senso contrario, il richiamo di tale nota fra le premesse del contratto stipulato tra le parti, elemento che non incide sulla natura e sostanza dell'atto nei termini

suesposti.

Di qui l'assenza di elementi di lesività dell'atto invocato dalle appellanti, il quale non richiedeva perciò impugnativa (neppure con motivi aggiunti), non dando luogo ad alcun pregiudizio per le ragioni della Ecosfera, sacrificate solo per effetto (e a seguito) della determinazione amministrativa di dar luogo alla proroga del contratto già in essere con Siram.

4. Col secondo motivo dell'appello incidentale la Regione si duole dell'erroneo accoglimento dell'istanza d'accesso ex art. 116, comma 2, Cod. proc. amm., considerato che alla ricorrente era stata in realtà trasmessa la relazione tecnica predisposta dalla Struttura tecnica "Cittadella Regionale" ove erano indicate in modo chiaro e riportate espressamente tutte le parti dell'offerta di Siram che avevano determinato la valutazione tecnica.

Alla luce di ciò, non v'erano altri elementi dell'offerta di Siram che dovevano formare oggetto d'accesso, né d'altra parte la sentenza indicherebbe alcun interesse giuridicamente rilevante ai fini dell'accesso.

Sotto altro profilo, la Regione avrebbe correttamente valutato l'istanza d'accesso e l'opposizione della controinteressata, ritenendo di oscurare le parti della proposta motivatamente qualificate come riservate; ciò a fronte di una disciplina di legge che, ai sensi dell'art. 35 d.lgs. n. 36 del 2023, privilegia e antepone la tutela della riservatezza.

Di qui l'errore commesso dalla sentenza nel ritenere sussistenti i presupposti per l'ostensione documentale.

4.1. Con unico motivo di gravame *sub* r.g. n. 8036/2025, Siram si duole dell'errore che avrebbe commesso il giudice di primo grado nell'accogliere la domanda d'accesso della Ecosfera trascurando che la Regione ha in realtà correttamente valutato e ritenuto di oscurare le parti della proposta presentata da Siram qualificate dalla stessa come riservate.

Segnatamente, nella propria opposizione all'accesso, Siram aveva puntualmente indicato le parti della proposta contenenti informazioni riservate, nonché dimostrato le proprie esigenze di riservatezza, attenendo le dette informazioni a profili quali la struttura organizzativa demandata all'esecuzione dell'affidamento, le modalità di gestione della forza lavoro, di erogazione dei servizi e di esecuzione di soluzioni innovative di efficientamento energetico funzionali al perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, il tutto come conseguente alla *expertise* posseduta da Siram in ragione della consolidata presenza sul mercato nel settore interessato.

In tale contesto, quanto in particolare alla "Piattaforma Hubgrade", Siram segnalava la segretezza e rilevanza economica della tecnologia, di cui la stessa Siram sarebbe detentrica quale marchio registrato tutelato a livello europeo, basato sull'utilizzo di un algoritmo altamente esclusivo e personalizzato, le cui variabili si basano su informazioni frutto del *know-how* e delle esperienze pregresse maturate da Siram.

Appurato dunque che alcuni contenuti della proposta di Siram configurano segreti industriali e

commerciali, la Regione avrebbe correttamente ritenuto di oscurare le relative informazioni anche a fronte dell'accesso difensivo spiegato da Ecosfera.

Al riguardo, la sentenza sarebbe del resto contraddittoria nell'aver accolto l'istanza d'accesso pur avendo dichiarato inammissibile il ricorso cui la stessa afferiva, con conseguente non indispensabilità né utilità ai fini della difesa in giudizio dei relativi documenti.

In tale prospettiva, anche la giurisprudenza della Corte di giustizia UE affermerebbe la non automatica prevalenza del dritto di difesa su quello alla riservatezza, occorrendo piuttosto un bilanciamento tra le due diverse esigenze da parte dell'amministrazione, ciò cui è conseguita anche l'apertura di una procedura d'infrazione da parte della Commissione UE.

Alla luce di ciò, dovrebbe ritenersi legittima e immune da vizi la scelta della Regione di non ostendere le parti della proposta coperte da riservatezza, all'esito di attenta istruttoria e accurata ponderazione degli interessi coinvolti.

Inoltre il Tar sarebbe incorso in errore nell'affermare l'illegittimità *tout court* del parziale diniego tacito dell'accesso da parte della Regione senza considerare che è ben possibile l'integrazione postuma della motivazione, anche in sede processuale, mediante atti del procedimento, e ciò in un contesto - quale sarebbe quello di specie - ove l'istruttoria offrirebbe tutti gli elementi per rendere manifesto l'*iter* logico-giuridico seguito dall'amministrazione.

In ogni caso, andrebbe riformato il capo della sentenza che ha ritenuto debbano essere rivalutate dalla Regione le esigenze di riservatezza di Siram alla luce della mera sussistenza di un'attuale esigenza di tutela brevettuale o di privativa industriale o commerciale, stante la varietà delle informazioni industriali e commerciali che un operatore economico può in realtà fornire all'amministrazione e che meritano egualmente protezione.

4.2. I motivi vanno esaminati congiuntamente in quanto afferenti alle medesime questioni; gli stessi vanno respinti, con le precisazioni motivazionali che seguono.

4.2.1. Occorre premettere che, a fronte dell'istanza d'accesso presentata da Ecosfera per l'acquisizione, tra l'altro, di varia documentazione inerente alla proposta formulata da Siram e correlate comunicazioni e interlocuzioni tra la stessa Siram e la Regione, la controinteressata Siram formulava opposizione ove poneva in risalto, fra l'altro, le parti della proposta da ritenere riservate in quanto contenenti informazioni aventi natura di segreto tecnico commerciale in ordine alle capacità tecnico-industriali e gestionali dell'opponente, anche in termini di cd. "*know-how*".

A fronte di tale istanza e opposizione, l'amministrazione si limitava tuttavia - dopo aver trasmesso i propri atti inerenti al procedimento e il contratto stipulato - a inviare a Ecosfera la proposta della Siram epurata delle parti oggetto di opposizione da quest'ultima formulata.

Con il che la Regione non ha fornito, a ben vedere, alcuna motivazione sulla decisione assunta e, segnatamente, sul (necessario) bilanciamento fra i contrapposti interessi in gioco.

Posto che non è in qui discussione la generale legittimazione della Ecosfera all'accesso ai fini della difesa delle proprie ragioni - e, in ogni caso, la posizione della stessa Ecosfera è da ritenere effettivamente qualificata ai fini dell'accesso alla proposta di Siram, che l'interessata deve poter apprezzare nel suo complesso, e dal solo esame della quale potrebbe valutare la sussistenza di eventuali elementi utili ad ulteriori censure giudiziali, avendo la stessa peraltro formulato doglianze anche di ordine comparativo sulle proposte, nonché sull'adeguatezza di quella di Siram (cfr., sulla non valutabilità *ex ante* dell'utilità finale o decisività dei documenti richiesti, *inter multos*, Cons. Stato, V, 14 marzo 2023, n. 2674), a ciò non ostando la sola deduzione della Regione di aver trasmesso a Ecosfera la relazione della Struttura tecnica recante i riferimenti e le parti dell'offerta che ne avevano determinato la valutazione - l'amministrazione avrebbe dovuto nella specie comparare tale interesse (cui l'art. 53, comma 6, d.lgs. n. 50 del 2016 attribuiva automatica prevalenza: ma v. *infra* sul pronunciamento della Corte di giustizia UE; cfr., oggi, l'art. 35, comma 5, d.lgs. n. 36 del 2023) con quello alla riservatezza evocato dalla controinteressata Siram.

A tal riguardo, non conduce a valutazioni diverse da quelle fatte proprie dal Tar il richiamo dell'appellante alla recente ordinanza del 10 giugno 2025 (causa C-686/24) della Corte di Giustizia UE, che ha affermato, per quanto di rilievo, come il principio per cui il diritto eurounitario (nel caso esaminato: l'art. 39 dir. 2014/25/UE, in combinato con i successivi artt. 70 e 75) osti *“a una disciplina nazionale in materia di aggiudicazione di appalti pubblici, che richiede che l'accesso alla documentazione contenente segreti tecnici o commerciali trasmessa da un offerente sia concesso a un altro offerente, qualora tale accesso sia necessario al fine di garantire il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva di quest'ultimo nell'ambito di una procedura connessa all'aggiudicazione dell'appalto, senza che tale disciplina consenta agli enti aggiudicatori di procedere a un bilanciamento tra tale diritto e le esigenze relative alla tutela dei segreti tecnici o commerciali”*.

In tale contesto, la Corte ha posto in risalto infatti come *“il principio della tutela delle informazioni riservate deve essere conciliato con le esigenze di effettività della tutela giurisdizionale”*, e *“A tal fine, si deve effettuare un bilanciamento tra il divieto sancito all'articolo 21, paragrafo 1, della direttiva 2014/24 e il principio generale di buona amministrazione, da cui deriva l'obbligo di motivazione”* (Cgue, 10 giugno 2025, cit., punto 50, che richiama a sua volta Cgue, 7 settembre 2021, causa C-927/19, punti 121-123).

Di guisa che *“se è vero che l'articolo 55, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 consente espressamente a ogni offerente che abbia presentato un'offerta ammissibile di richiedere all'amministrazione aggiudicatrice che gli siano comunicati i motivi del rigetto della sua offerta, le caratteristiche e i vantaggi relativi dell'offerta selezionata e il nome dell'aggiudicatario, tuttavia il paragrafo 3 di tale articolo prevede che l'amministrazione aggiudicatrice possa decidere di non divulgare talune di dette informazioni, qualora la loro diffusione ostacoli l'applicazione della legge o sia contraria all'interesse pubblico, pregiudichi i legittimi interessi commerciali di un operatore economico oppure possa recare pregiudizio alla concorrenza leale”* (Cgue, 10 giugno 2025, cit., punto 61).

Il che, come già osservato, compete alla *“amministrazione aggiudicatrice”*, chiamata al *“bilanciamento tra tale diritto [alla *“tutela giurisdizionale effettiva”*] e le esigenze relative alla*

tutela dei segreti tecnici o commerciali”, bilanciamento che si estrinseca - nel prisma del “*principio generale di buona amministrazione*” - nell’*“obbligo di motivazione”* (cfr. su quanto sopra, recentemente, Cons. Stato, V, 30 dicembre 2025, n. 10430).

Alla luce di ciò, secondo quanto chiarito dalla Corte, compete dunque all’amministrazione operare un *motivato* bilanciamento tra le due speculari istanze in gioco, alla luce delle dettagliate ragioni esposte dalle parti, rispettivamente, di diritto alla difesa da un lato, e di segretezza della documentazione dall’altro.

Siffatta motivata valutazione comparativa è tuttavia del tutto mancata nel caso di specie, sicché correttamente la valutazione va rimessa al riguardo alla Regione, con la conferma dell’ostensione - come disposta dal Tar - dei documenti o loro parti per cui non risultasse motivatamente prevalente l’interesse specifico e circostanziato alla segretezza evocato da Siram, sulla base appunto di un apprezzamento concreto che spetta all’amministrazione compiere.

In tale contesto, la stessa sentenza impugnata ha fatto riferimento del resto, nell’individuare i profili di segretezza - attraverso la citazione di un precedente giurisprudenziale - a quegli “[...] elementi di elevato contenuto tecnico e/o specialistico che identificano il cuore del know how della società e che consentono a quest’ultima di distinguersi dagli altri operatori del settore, la cui divulgazione arrecherebbe un irrimediabile pregiudizio alla società stessa”.

A tale proposito va ricordato infatti come “*la segretezza delle informazioni di cui si richiede l’ostensione [...] debba consistere in una segretezza oggettiva, non essendo sufficiente per l’operatore economico invocare un generico rischio di divulgazione del know how dell’azienda, ma dovendo provare che l’informazione che si ritiene riservata procuri un reale vantaggio concorrenziale ad un proprio competitor*”, sicché, in generale, “[...] è necessario, ai fini della tutela dei propri segreti tecnici e commerciali e/o del proprio know how, che l’operatore economico, consapevole che la partecipazione ad una procedura di evidenza pubblica lo espone ad esigenze di trasparenza, sia in grado di individuare in modo chiaro e specifico, quantomeno tramite l’indicazione dell’oggetto, della funzione e del collegato vantaggio competitivo o tecnologico, la particolare competenza/conoscenza/esperienza/procedura, sviluppata ed usata nell’esercizio della sua attività professionale, che intende mantenere riservata, in quanto idonea a garantirne il suo successo e la sua competitività nel mercato di riferimento’ (cfr. Cons. Stato, V, 17 luglio 2025, n. 6280)” (Cons. Stato, V, 18 dicembre 2025, n. 10036 e richiamo *ivi*; cfr. anche Cgue, 17 novembre 2022, causa C-54/21, spec. punto 65).

In tale prospettiva, dunque, l’ostensione della documentazione nei termini previsti dal Tar dovrà avvenire in relazione a quei documenti, o loro parti, per cui l’amministrazione non ritenga motivatamente prevalente l’interesse alla segretezza tecnica, industriale o commerciale, come circostanziata da Siram in funzione delle informazioni specificamente coinvolte e per le ragioni conformemente evocate.

Non rilevano al riguardo, in diverso senso, i profili di contraddizione invocati in ordine alla contestuale dichiarazione d’inammissibilità del ricorso e accoglimento dell’istanza d’accesso, essendo stata ormai riformata con la presente decisione la prima delle due statuizioni, nei

termini suesposti.

5. Alla luce di quanto suesposto, dunque, previa riunione, va accolto l'appello principale nei sensi suindicati, respinti gli appelli incidentali della Regione e della Siram, nonché l'appello autonomo di quest'ultima, con conseguente annullamento parziale dell'impugnata sentenza e rimessione della causa al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria ai sensi dell'art. 105, comma 1, Cod. proc. amm., come in motivazione.

5.1. La peculiarità della fattispecie e la complessità di alcune delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa riunione, accoglie l'appello principale della Ecosfera Servizi s.p.a. (*sub* r.g. n. 8016/2025), nei termini di cui in motivazione, respinge gli appelli incidentali, nonché l'appello autonomo di Siram s.p.a. (*sub* r.g. n. 8036/2025), e, per l'effetto, annulla parzialmente l'appellata sentenza rimettendo la causa al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, ai sensi dell'art. 105 Cod. proc. amm., come in motivazione;

Compensa integralmente le spese del doppio grado di giudizio fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere

