APPALTI – ESECUZIONE – ACCESSO - ACCESSO DOCUMENTALE DIFENSIVO – STIPULA ED ESECUZIONE DEL CONTRATTO – RISERVATEZZA – TUTELA DIFENSIVA – RITO – ART. 116 C.P.A. APPLICABILE

L'accesso difensivo agli atti di stipula ed esecuzione dell'appalto segue il rito dell'art. 116 c.p.a., non quello dell'art. 36 d.lgs. 36/2023.

Il concorrente secondo classificato che contesti l'aggiudicazione e la violazione dello stand-still ha diritto di accedere al contratto, alla garanzia, al visto contabile, ai documenti comprovanti i requisiti e agli atti relativi al finanziamento SAFE. È sufficiente che tali documenti siano pertinenti e astrattamente strumentali alla difesa, senza che ne sia valutata, in via prognostica, l'utilità processuale. Segreti commerciali e sicurezza nazionale non giustificano dinieghi generici: occorrono esigenze specifiche, da presidiare nel bilanciamento con la tutela difensiva.

TAR Lazio, Roma, Sezione Prima Bis, sentenza n. 16422/2026 Pres. G. Iannini – Est. D. De Martino

Pubblicato il 19/10/2026

N. 16422/2026 REG.PROV.COLL.

N. -OMISSIS-**/2026 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 Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale -OMISSIS- del 2026, proposto da -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati -OMISSIS-, -OMISSIS-, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS- in proprio e in Qualità di Mandataria del Costituito R.T.I. con -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato -OMISSIS-, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Pio IV n. 3;
-OMISSIS- in proprio e E Mandataria Rti con -OMISSIS-, -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del Provvedimento del -OMISSIS- - -OMISSIS- prot.-OMISSIS- del 10 luglio 2026, comunicato in pari data a mezzo pec (doc. 1), con il quale è stato negato l'accesso documentale agli atti richiesti con istanza dell'8 giugno 2026, trasmessa in data 11 giugno 2026 (doc. 3), nonché della successiva nota del Ministero prot. n. -OMISSIS- del 20 luglio 2026, comunicata in pari data (doc. 2), che conferma il diniego alla richiesta di accesso documentale, riferite alla
"gara europea a procedura ristretta accelerata per acquisizione e sostegno di sistemi aeromobili a pilotaggio remoto (sapr) ad ala fissa di classe mini con capacità vertical take off and landing (vtol) con peso massimo al decollo inferiore ai 15kg payload incluso. CIG -OMISSIS-",
CODICE n. -OMISSIS-" per accertare e dichiarare
ai sensi dell'art. 116 cpa e dell'art. 35 del D.Lgs. n. 36/2023
il diritto della Società-OMISSIS- ad accedere alla documentazione richiesta con l'istanza dell'8 giugno 2026 trasmessa l'11.06.2026 (doc. 3) e, in particolare : "1. contratto di appalto stipulato il 29.05.2026 citato nella memoria difensiva dell'aggiudicatario del 1.6.2026, unitamente a tutti gli allegati ivi incluso il

cronoprogramma previsto dal disciplinare; 2.la polizza fideiussoria sottoscritta a garanzia dell'esecuzione che dovrebbe essere allegata al contratto; 3. il visto della Corte dei Conti; 4. gli atti forniti dall'aggiudicataria e dalle Amministrazioni interessate (tra cui Agenzia delle Entrate) per comprovare il possesso dei requisiti generali e speciali dichiarati; 5.gli atti, di estremi sconosciuti, attestanti la concessione del prestito SAFE a copertura economica della fornitura in questione".

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di -OMISSIS- e di -OMISSIS- in proprio e in Qualità di Mandataria del Costituito R.T.I. con -OMISSIS-;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2026 il dott. Domenico De Martino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La -OMISSIS-(di seguito anche -OMISSIS-) ha partecipato alla gara d'appalto di fornitura in epigrafe classificandosi al secondo posto dietro il controinteressato vincitore raggruppamento temporaneo d'imprese (di seguito anche RTI) costituito dalle società -OMISSIS- (mandataria) e -OMISSIS- (mandante).
1.1 Con precedente autonomo ricorso a questo TAR -OMISSIS- ha inizialmente impugnato l'aggiudicazione al RTI della gara in questione e, con successivi motivi aggiunti, ha poi anche specificamente contestato la violazione dell'art. 18 comma 4 del D.Lgs. n. 36/2023 (c.d. stand-still sostanziale) per avere appreso che l'-OMISSIS- aveva successivamente sottoscritto il 29 maggio 2026 il relativo contratto d'appalto sia pure al solo dichiarato fine di evitare la decadenza dal

contributo finanziario UE "SAFE", attingibile per la fornitura in questione, e con inserimento di apposita clausola in cui si era convenuto che l'efficacia del contratto restasse "sospensivamente condizionata al verificarsi di uno degli eventi indicati dall'art. 18, co. 4 del d.lgs. n. 36/2023".

1.2 Nell'ambito del predetto giudizio si sono costituiti il -OMISSIS- ed il vincitore R.T.I. che ha anche proposto gravame incidentale deducendo plurimi motivi di esclusione di -OMISSIS- per carenza dei requisiti di capacità tecnica e professionale ex art. 7.3.a del Disciplinare, mancata comprova del buon esito delle forniture dichiarate, difetto della certificazione SAPR AER(EP).P-22 e ulteriori profili attinenti alla non conformità dell'offerta tecnica.

1.3 Con il ricorso che qui ci occupa invece -OMISSIS- ha ora contestato il diniego di accesso opposto alla sua istanza di acquisizione dei seguenti documenti qualificati come "strettamente strumentali alla difesa nel giudizio avverso l'aggiudicazione e alla successiva stipula del contratto": "1. contratto di appalto stipulato il 29.05.2026 citato nella memoria difensiva dell'aggiudicatario del 1.6.2026, unitamente a tutti gli allegati ivi incluso il cronoprogramma previsto dal disciplinare; 2. la polizza fideiussoria sottoscritta a garanzia dell'esecuzione che dovrebbe essere allegata al contratto; 3. il visto della Corte dei Conti; 4. gli atti forniti dall'aggiudicataria e dalle Amministrazioni interessate (tra cui Agenzia delle Entrate) per comprovare il possesso dei requisiti generali e speciali dichiarati; 5. gli atti, di estremi sconosciuti, attestanti la concessione del prestito SAFE a copertura economica della fornitura in questione."

1.4 L'Amministrazione ha invero negato l'accesso -dopo aver acquisito conforme indicazione dal controinteressato RTI- ritenendo insussistente "*un interesse concreto, attuale e direttamente correlato alla posizione giuridica tutelata fatta valere*" perchè "*la conoscenza di tali documenti non appare necessaria per curare o per difendere i propri interessi in giudizio. Infatti, l'analisi delle motivazioni addotte conduce a ritenere sussistente la volontà di un*

controllo generalizzato sull'operato della scrivente Stazione Appaltante, espressamente vietato dall'art. 24 della L. 241/1990, esulando dai giudizi instaurati e pendenti dinnanzi al Tar Lazio, rispetto ai quali l'accesso è indicato come strumentale." aggiungendo di aver già evaso la richiesta riguardante "*gli atti forniti dall'aggiudicataria e dalle Amministrazioni interessate (tra cui Agenzia delle Entrate) per comprovare il possesso dei requisiti generali e speciali dichiarati*" e che per quanto concerne gli atti attestanti la concessione del prestito SAFE "*l'attuale ammissione al citato programma di finanziamento non incide sulla validità ed efficacia degli atti adottati né risulta rilevante ai fini della tutela della posizione giuridica posta a base del diritto di accesso esercitato*" mentre per quanto concerne "la richiesta di accesso al Contratto di appalto stipulato, alla polizza fideiussoria e all'eventuale visto della Corte dei Conti, si ritiene che tali atti non abbiano alcuna rilevanza nel giudizio instaurato avente ad oggetto l'impugnazione del decreto DI aggiudicazione e i relativi atti conseguenziali. Infatti, si tratta di atti e di documentazione afferente all'instaurazione della fase privatistica del rapporto, la cui adozione è successiva agli atti impugnati.".

1.5 L'Amministrazione si è riportata poi per relationem anche all'articolata nota di opposizione all'ostensione del controinteressato (comunicata a -OMISSIS- in un secondo momento) in cui preliminarmente il RTI eccepiva la carenza di interesse all'accesso a fronte del ricorso incidentale escludente e paralizzante proposto dal RTI medesimo nel giudizio sub 1.1.

1.5.1 Nel merito il RTI, nella sua opposizione, ha poi contestato sotto più profili la fondatezza dell'istanza.

1.5.1.1 Anzitutto perché: "*il contratto di appalto, per la sua natura e per l'oggetto della fornitura incorpora elementi tecnici, organizzativi ed economici dell'offerta del R.T.I. che costituiscono segreti tecnici e commerciali ai sensi dell'art. 35, comma 4, lett. a), d.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 98 d.lgs. 30/2005 (Codice della proprietà industriale). Per altra parte, i contenuti del contratto sono già predeterminati dalla legge di gara e conosciuti".*

1.5.1.2 Ha dedotto che *"la polizza fideiussoria … non costituisce documentazione di gara in senso stretto, bensì un atto della fase esecutiva del rapporto contrattuale, la cui conoscenza non è necessaria -e men che meno strettamente indispensabile- ai fini della difesa in giudizio di -OMISSIS- .. contiene informazioni coperte da riservatezza commerciale e finanziaria, tra cui le condizioni economiche praticate dall'istituto garante, i rapporti bancari del R.T.I., le clausole di escussione e contro-garanzia; la richiesta di accesso alla polizza fideiussoria ha carattere meramente esplorativo ed emulativo."*

1.5.1.3 Ha sostenuto che quanto al *"visto di controllo della Corte dei Conti, ove intervenuto, costituisce atto di un organo terzo e indipendente, relativo alla fase di controllo successiva alla stipulazione del contratto, che non incide in alcun modo sulla legittimità della procedura di affidamento e dell'aggiudicazione, tanto più che lo stesso potrebbe contenere valutazioni riservate della magistratura contabile su aspetti finanziari e contabili del contratto, la cui divulgazione sarebbe pregiudizievole per l'Amministrazione e per il contraente privato…gli atti comprovanti il possesso dei requisiti: la formulazione della richiesta è del tutto generica e indeterminata: l'istanza non specifica quali documenti intenda acquisire, né indica gli estremi degli atti richiesti; la documentazione comprovante i requisiti è già stata oggetto di verifica positiva da parte della Stazione Appaltante" …Del resto, la documentazione richiesta contiene dati sensibili e riservati comprendendo dati personali (anche relativi a persone fisiche), dati finanziari e commerciali riservati e le dichiarazioni analitiche delle forniture pregresse con l'indicazione di committenti, importi e dettagli contrattuali. … "*

1.5.1.4 Ha aggiunto che *"gli atti relativi al finanziamento SAFE costituiscono documentazione interna ai rapporti tra il -OMISSIS- (e più in generale lo Stato Italiano) e le istituzioni europee, del tutto estranea alla procedura di affidamento dell'appalto e ai motivi di ricorso dedotti da -OMISSIS- … la documentazione relativa al finanziamento SAFE, ove esistente, contiene informazioni coperte da riservatezza nelle relazioni internazionali e attinenti alla sicurezza e difesa nazionale, ai sensi dell'art. 24, co. 6, lett. a), legge n. 241/1990, in*

quanto relative a un programma di finanziamento europeo finalizzato all'acquisizione di sistemi d'arma per le Forze Armate italiane" .

1.5.1.5 Ha affermato poi che "*Quanto, infine, alla pretesa condizione sospensiva automatica è essenziale affermare che la dichiarazione resa nella memoria difensiva del R.T.I. -relativa alla necessità di stipulare entro il termine SAFE- non integra alcuna clausola sospensiva dell'efficacia contrattuale, bensì costituisce esplicitazione della causa di urgenza che giustificava la stipula anticipata. L'argomento prospettato si risolve in un inutile tentativo di attribuire alla memoria un contenuto negoziale che essa non ha, al solo fine di costruire un titolo -del tutto inesistente- a sostegno di un'istanza che, per le ragioni esposte, è comunque inammissibile….12. Del resto, nel caso di specie, anche il bilanciamento conduce univocamente al diniego: i documenti richiesti afferiscono al contenuto dell'offerta tecnica, alle modalità esecutive della fornitura, alla struttura finanziaria dell'operazione e ai rapporti con i fornitori, tutti elementi suscettibili di sfruttamento concorrenziale da parte di un operatore del medesimo mercato".*

1.6 Resistono nel presente giudizio il RTI e il -OMISSIS- con memoria e documenti.

1.7 All'udienza camerale del 14 ottobre 2026 la causa è stata discussa tra le parti ed assunta in decisione.

DIRITTO

2 Va preliminarmente confermato, ai fini del rito applicabile, che l'azione qui esercitata, ancorchè veda anche la prospettazione di questioni di secretazione a protezione di interessi commerciali e industriali, deve essere considerata di accesso agli atti ex art. 116 CPA e non ex art. 36 del D. Lgs. n.36/2023, essendo il perimetro applicativo di tale ultimo rito circoscritto alle sole questioni di ostensione di documenti della fase di gara e non della successiva fase di stipulazione ed esecuzione del contratto, delle quali si discute invece in questo giudizio.

2.1 Il ricorso merita accoglimento, con conseguente dovere dell'Amministrazione di ostensione degli atti richiesti nei termini di cui in seguito.

2.2 Va anzitutto ricordato che, in linea con l'evoluzione giurisprudenziale intervenuta in materia (ex plurimis AP del Consiglio di Stato n. 10/2020), l'accesso agli atti successivi all'aggiudicazione e/o concernenti l'esecuzione del contratto è oggi previsto dall'art. 35 comma 1 del D. Lgs. 36/2023 e deve essere garantito dalle amministrazioni aggiudicatrici.

2.3 Va poi pure ricordato il principio di tendenziale autonomia dell'azione di accesso documentale a fini difensivi (v.si AP del Consiglio di Stato n. 4/2021), che sancisce come il vaglio dell'ente pubblico prima, e del giudice amministrativo poi, debba fermarsi alla soglia della pertinenza e della strumentalità astratta dell'atto richiesto, senza prodursi in un sindacato prognostico sulla sua stretta utilità processuale, sulla sua capacità di risultare concretamente decisivo o vincente all'interno di uno specifico giudizio ovvero sulla sua possibile acquisizione con altri mezzi istruttori.

2.3.1 Ciò vale, tra l'altro, a superare l'obiezione preliminare di inammissibilità dell'istanza formulata dal RTI (v. sub 1.5), considerato che l'interesse all'accesso va qui valutato a prescindere dal possibile esito escludente del ricorso incidentale proposto nel giudizio di cui al punto 1.1 che comunque poi, secondo nota giurisprudenza, non azzererebbe l'interesse strumentale di -OMISSIS- all'esame del proprio gravame principale.

2.4 Ciò posto, sul piano della legittimazione, contrariamente a quanto assunto dalle controparti, non può negarsi in capo a -OMISSIS- titolo ed interesse concreto e attuale (ai sensi dell'art. 22 della l. n. 241/1990) all'accesso agli atti della fase di stipula e di esecuzione del contratto di fornitura conseguito alla gara in epigrafe per la protezione di propri interessi giuridicamente rilevanti, essendo la società ricorrente seconda classificata nella gara predetta ed anche già promotrice di un

contenzioso avverso l'aggiudicazione tuttora pendente, nel cui ambito ha pure proposto motivi aggiunti che contestano direttamente la violazione del c.d. stand-still sostanziale da parte dell'Amministrazione attraverso proprio la stipula del citato contratto.

2.5 Con riguardo agli atti oggetto di richiesta di ostensione emerge invero che:

-A- quanto al contratto di appalto stipulato il 29.5.2026 è palese la sua utilità a fini difensivi per -OMISSIS- in relazione alla sua contestazione della violazione dell'art. 18, co. 4 del D.lgs. n. 36/2023 (v.si sub 1.1) ed alle obiezioni da ultimo frapposte dal controinteressato circa l'esatto tenore da attribuirsi alla clausola di sospensione condizionata degli effetti del contratto (v.si sub 1.5.1.5);

-A1- in ordine poi ad eventuali esigenze di tutela di segreti industriali e commerciali del controinteressato, per ora qui solo genericamente evocate, spetterà d'ufficio all'Amministrazione ostendente il loro presidio, tenuto anche conto che nel caso di specie, a seguito di successivi ricorsi incrociati ex art. 36 D.lgs. n. 36/2023, sia -OMISSIS- che il RTI hanno acconsentito alla reciproca integrale disclosure delle rispettive offerte tecniche, superando le iniziali istanze di secretazione; sempre all'Amministrazione ostendente spetterà presidiare eventuali specifici profili di riservatezza attinenti a segreti di cui all'art. 12 della legge 24 ottobre 1977, n. 801 o dai quali possano comunque scaturire lesioni alla "*sicurezza e alla difesa nazionale, all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali"* di cui all'articolo 24, comma 6, lettera a) della Legge n. 241/1990 e norme attuative;

-B- quanto alla polizza fideiussoria allegata al contratto sottoscritta a garanzia dell'esecuzione è anche qui palese l'interesse a poterla valutare per verificare l'effettivo rispetto delle condizioni di legge e del bando, con dovere di ostensione sempre presidiando le eventuali esigenze di cui sopra al punto A1 ;

-C-idem dicasi per l'esame del visto intervenuto da parte della Corte dei Conti;

-D-palese è anche l'interesse a verificare l'effettivo possesso dei requisiti generali e speciali dichiarati dalla vincitrice, attraverso l'ostensione dei relativi atti forniti dall'aggiudicataria e dalle Amministrazioni interessate (inclusa l'Agenzia delle Entrate) dei quali, tra l'altro, il Ministero ha dichiarato essere già avvenuta comunicazione; anche qui l'ostensione dovrà tenere conto delle eventuali esigenze di cui sopra al punto A1;

-E- per quanto attiene all'ostensione degli "atti, di estremi sconosciuti, attestanti la concessione del prestito SAFE a copertura economica della fornitura in questione" non può negarsi anche qui l'astratto interesse di -OMISSIS-, ai fini della valutazione di legittimità della firma del contratto il 29 maggio 2026 prima della scadenza dello standstill, a verificare attraverso l'accesso l'effettiva riconducibilità dell'appalto al perimetro dello strumento finanziario SAFE (Security Action for Europe) introdotto a livello UE dal Regolamento 2025/1106 il cui articolo 4, paragrafo 3, ad ogni buon conto stabilisce che "*gli appalti realizzati da uno Stato membro sono ammissibili al sostegno a titolo dello strumento SAFE quando un contratto di appalto è stato firmato non oltre il 30 maggio 2026*".

È anche vero che si può osservare che l'ostensione di documenti relativi al programma SAFE potrebbe presentare inferenze con materie protette dal segreto di cui alla legge n. 801/ 1977 ovvero da cui possa scaturire "*una lesione, specifica e individuata, alla sicurezza e alla difesa nazionale, nonché all'esercizio della sovranità nazionale e alla continuità e alla correttezza delle relazioni internazionali, con particolare riferimento alle ipotesi previste nei trattati e nelle relative leggi di attuazione*" di cui all'articolo 24, comma 6, lettera a) della Legge n. 241/1990 come anche declinato nel DPR 12 aprile 2006, n. 184 e nella normativa attuativa ministeriale (DM Difesa 14 giugno 1995, n. 519 e successive modificazioni).

Tuttavia è certo mancato nell'impugnato diniego il riferimento ad una lesione specifica ed individuata nonché di importanza tale da risultare impeditiva

dell'ostensione dei documenti relativi al programma SAFE richiesti dalla ricorrente con specifico riferimento al finanziamento dell'appalto, da qui la censurabilità del provvedimento.

Anche per tali documenti l'Amministrazione dovrà quindi procedere all'ostensione, sempre presidiando le eventuali specifiche esigenze di segretezza, di tutela della difesa nazionale e delle relazioni internazionali in bilanciamento con quelle di protezione degli interessi giuridici facenti capo alla ricorrente.

2.6 Conclusivamente il ricorso va accolto, annullando il diniego impugnato e disponendo che l'-OMISSIS- proceda all'ostensione dei documenti richiesti con il ricorso, secondo le indicazioni analitiche del punto precedente.

2.7 Le spese di lite seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis),

definitivamente pronunciando sul gravame, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato e dispone che l'-OMISSIS- proceda all'ostensione dei documenti richiesti con il ricorso secondo quanto previsto in motivazione sub 2.5, lett. A-A1-B-C-D-E;

condanna l'-OMISSIS- e la controinteressata in solido al pagamento delle spese di lite che si liquidano nella misura complessiva di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre al rimborso delle spese forfettarie ex art. 2, comma 2, DM n. 55/2014, nonché dell'I.V.A. e della C.N.P.A., nelle misure di legge, se dovute;

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di legge a tutela dei diritti delle parti interessate al giudizio, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificarle.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente

Chiara Cavallari, Primo Referendario

Domenico De Martino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Domenico De Martino

IL PRESIDENTE
Giovanni Iannini

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.