

**APPALTI - ACCESSO AGLI ATTI - PROJECT FINANCING - PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO -  
ART. 35 D.LGS. 36/2023 - ACCESSO - PEF ASSEVERATO - SEGRETI TECNICI E COMMERCIALI -  
PAR CONDICIO - DIFFERIMENTO**

In materia di contratti pubblici e partenariato pubblico-privato, l'art. 35, comma 2, d.lgs. n. 36/2023 legittima il differimento dell'accesso alla proposta di project financing, al PEF asseverato e agli elaborati di fattibilità sino all'aggiudicazione, ove l'ostensione anticipata possa vulnerare la segretezza dell'offerta, la par condicio e la genuinità del confronto competitivo. L'accesso immediato ex comma 5 dell'art. 35 del medesimo corpus normativo richiede la prova dell'indispensabilità difensiva.

**Tar Umbria, sez. I, sentenza n. 302/2026**

Publicato il 30/06/2026

**N. 00302/2026 REG.PROV.COLL.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 49 del 2026, proposto da

██████████, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati ██████████, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Terni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

[REDACTED], in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati [REDACTED], con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; [REDACTED], non costituita in giudizio;

*per l'annullamento*

del diniego all'accesso agli atti e per il conseguente accertamento e la declaratoria del diritto in capo alla ricorrente ad accedere integralmente alla documentazione, con particolare riguardo agli atti amministrativi e alla relazione finale del Gruppo di Lavoro del procedimento di valutazione dell'offerta di [REDACTED] [REDACTED] approvata con D.D. 3089 del 28 ottobre 2025 nonché a tutta la documentazione amministrativa, tecnica ed economica del concorrente [REDACTED] [REDACTED] comprensiva dei relativi allegati e ogni altro atto annesso, connesso e consequenziale;

e per l'accertamento e la condanna

all'ostensione completa degli atti non concessi, con particolare riferimento alla relazione finale del Gruppo di lavoro del 2025 approvata con D.D. 3089 del 28 ottobre 2025 e tutti gli altri atti annessi e connessi ivi compresa la documentazione amministrativa, tecnica ed economica della proposta [REDACTED] che avrebbe legittimato la dichiarazione di pubblica utilità della medesima

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di [REDACTED] e di [REDACTED];

Relatrice nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 la dott.ssa [REDACTED] e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. [REDACTED] ha proposto istanza di accesso in via incidentale, ex art. 116, comma 3, cod. proc. amm., nel corpo dell'impugnativa mossa avverso la Delibera di Consiglio comunale di [REDACTED] n. 207 del 17 novembre 2025, con la quale, in tema di individuazione della modalità di organizzazione del pubblico servizio di gestione e manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione di proprietà comunale, l'Ente annullava l'avviso pubblico di sollecitazione del mercato per la presentazione di proposte di partenariato pubblico privato e dichiarava di pubblico interesse la proposta di project financing presentata dalla controinteressata [REDACTED]

2. Giova premettere che la citata Delibera n. 207 del 2025 veniva adottata dal Comune in ottemperanza all'ordinanza cautelare di questo T.A.R. n.51/2025, di sollecitazione al riesame dei provvedimenti – impugnati nel ricorso n. 233/2025 dalla sola [REDACTED] - con i quali, in sede di esame delle proposte di project financing di iniziativa privata presentate da quest'ultima, dall'odierna ricorrente Enerstreet e da altri, ometteva di valutarne motivatamente la fattibilità, limitandosi a rilevare che le dette proposte non erano *“confrontabili ed esaminabili?”*, in quanto *“assai differenziate e non del tutto rispondenti alle molteplici esigenze emergenti nell'Amministrazione Comunale”*, e procedendo ad indire una nuova procedura ad evidenza pubblica con oggetto sostanzialmente sovrapponibile alla precedente.

All'esito della predetto riesame, con la cennata Delibera n. 207/2025, il Comune di [REDACTED] ha ritenuto che la proposta presentata da ASM *“consente di migliorare significativamente il livello di sicurezza e di qualità dell'illuminazione pubblica, di contenere i consumi elettrici riducendo l'impatto ambientale, di favorire lo sviluppo di tecnologie “smart” di gestione del territorio”*; quindi, all'esito dell'istruttoria svolta e delle valutazioni

contenute nella Relazione finale del Gruppo di lavoro, approvata con Determinazione Dirigenziale n. 3089 del 28 ottobre 2025, l'Ente ha ritenuto di dichiarare *“il pubblico interesse sulla proposta di [REDACTED] ai sensi dell'art.193 del D.Lgs. 36/2023”*.

3. L'odierna ricorrente Enerstreet ha proposto l'odierna impugnativa sostenendo, in buona sostanza, che la sua proposta di project financing sarebbe stata illegittimamente pretermessa rispetto a quella di [REDACTED] (ovvero l'unica valutata positivamente all'esito dell'impugnativa n. 233 del 2025), ed a tal fine, prima della notifica del presente ricorso, in data 4 dicembre 2025, aveva proposto al Comune di Terni motivata istanza di accesso ai sensi degli artt. 22 e ss. della L. n. 241/90, dell'art. 35 del D.lgs. 36/2023 e dell'art. 5 del D.Lgs. 33/2013, chiedendo l'ostensione di tutta la documentazione amministrativa, tecnica ed economica della concorrente [REDACTED], la relazione finale del Gruppo di Lavoro del procedimento di valutazione dell'offerta di quest'ultima approvata con determina dirigenziale n. 3089 del 28 ottobre 2025, ed ogni altro atto consequenziale.

4. Il Comune aveva riscontrato l'istanza con nota prot. n. 325 del 2 gennaio 2026, significando l'opposizione all'ostensione da parte della controinteressata [REDACTED] e affermando di condividere tale diniego sulla base delle seguenti motivazioni:

- *“L'istanza di accesso non risulta sorretta da un interesse diretto, concreto e attuale ai sensi dell'art. 22 della L. 241/1990. La proposta di project financing, definitivamente ritenuta non fattibile con deliberazione del Consiglio Comunale di [REDACTED] n. 53 del 17 marzo 2025, non impugnata nei termini di legge, con conseguente acquiescenza agli effetti del provvedimento. Ne deriva il venir meno di qualsiasi posizione giuridicamente qualificata idonea a legittimare l'accesso alla documentazione afferente la distinta proposta presentata da [REDACTED] L'istanza non contiene una puntuale rappresentazione del nesso di strumentalità tra la documentazione*

*richiesta e una situazione giuridicamente rilevante da tutelare in sede giurisdizionale, come richiesto dalla consolidata giurisprudenza amministrativa. La richiesta si configura pertanto come esplorativa e meramente conoscitiva non consentita nell'ambito dell'accesso documentale disciplinato dagli artt. 22 e ss. della L. 241/1990”;*

*- “L'accesso non può, in ogni caso, essere consentito in ragione dello stato del procedimento cui la documentazione si riferisce. Il procedimento di project financing risulta tuttora in corso e non è stata ancora avviata la fase di evidenza pubblica. L'ostensione anticipata della documentazione amministrativa, tecnica ed economico-finanziaria relativa alla proposta presentata da [REDACTED] [REDACTED] determinerebbe un concreto pregiudizio alla concorrenza e alla par condicio tra gli operatori economici potenzialmente interessati, compromettendo il corretto e imparziale svolgimento della procedura. Risulta pertanto necessario differire l'accesso sino alla conclusione delle fasi procedurali rilevanti”;*

*- “La documentazione richiesta contiene informazioni coperte da riservatezza tecnica e commerciale, riconducibili al know-how aziendale di [REDACTED], tra cui: soluzioni progettuali; dati economico-finanziari e piano economico-finanziario asseverato; modelli organizzativi e gestionali; bozze convenzionali e condizioni di esecuzione del servizio.*

*Tali informazioni risultano tutelate dal Codice della Proprietà Industriale e dalla Direttiva UE 2016/943, e la loro divulgazione anticipata comporterebbe un ingiustificato vantaggio competitivo in favore del richiedente.”.*

5. In sede di proposizione dell'impugnativa avverso la Delibera n. 207 del 2025, [REDACTED] ha contestato le motivazioni a fondamento del diniego, sostenendo l'indispensabilità ai fini difensivi della documentazione richiesta; inoltre ha insistito per l'ostensione di quanto richiesto anche in un'ottica di trasparenza *tout court*, tutelata nelle forme dell'accesso civico ai sensi del D.Lgs. n. 33/2003, in quanto si tratterebbe comunque di tutta documentazione già soggetta ad obblighi di pubblicazione.

6. Si sono costituiti in giudizio sia il Comune di Terni, che Asm Terni, la quale ha segnalato che nelle more del giudizio l'Ente ha messo a disposizione la quasi totalità della documentazione richiesta, così determinandosi un'improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse, ma insistendo, comunque, per il rigetto dell'impugnativa, richiamando le motivazioni poste a fondamento del diniego impugnato.

7. All'udienza in camera di consiglio del 12 maggio 2026 la parte ricorrente ha, in effetti, confermato che larga parte della documentazione richiesta è stata messa a disposizione dal Comune di ██████; permane tuttavia l'interesse all'ostensione del piano economico finanziario approvato e della Relazione del Comune sul progetto di fattibilità presentato dalla controinteressata, che sono stati consegnati con la maggior parte dei contenuti oscurati. La controinteressata ha insistito sul fatto che l'ostensione di tali aspetti della proposta di ASM nella fase addirittura precedente all'indizione della procedura garantirebbe alla ricorrente un indebito vantaggio commerciale. Indi la causa è stata trattenuta in decisione.

8. Con riferimento alla parte della documentazione richiesta dalla ricorrente e versata in atti dal Comune, stanti anche le dichiarazioni sul punto della parte ricorrente, non resta al Collegio che dichiarare la cessazione della materia del contendere, ai sensi dell'art. 34, comma 5, cod. proc. amm., avendo avuto la pretesa di Enerstreet parziale soddisfazione successivamente alla proposizione del presente ricorso.

9. Quanto invece alla pretesa inerente l'ostensione integrale della documentazione depositata in atti dal Comune di ██████ in data 16 aprile 2026 e corrispondente agli allegati 8 (“*pef asseverato*”) e 11 (“*Relazione generale progetto di fattibilità*”) la stessa è infondata, e deve essere respinta.

9.1. E' meritevole di condivisione quanto argomentato dal Comune di Terni nella parte in cui ha affermato che *“L’ostensione anticipata della documentazione amministrativa, tecnica ed economico-finanziaria relativa alla proposta presentata da [REDACTED] determinerebbe un concreto pregiudizio alla concorrenza e alla par condicio tra gli operatori economici potenzialmente interessati, compromettendo il corretto e imparziale svolgimento della procedura. Risulta pertanto necessario differire l’accesso sino alla conclusione delle fasi procedurali rilevanti.”*

Ed infatti lo stesso art. 35 comma 2 del Codice Appalti differisce, in generale, l’accesso alle domande di partecipazione (lett. b) nonché alle offerte dei concorrenti (lett. c) fino all’aggiudicazione della gara a cui si riferiscono.

Nel caso in esame, peraltro, neppure vi è stata l’indizione della gara, in quanto [REDACTED] ha impugnato la dichiarazione di pubblico interesse adottata dal Comune nei confronti della proposta di [REDACTED] e la struttura del project financing - imperniato sulla preliminare verifica del progetto del proponente, che sarà poi sottoposto al confronto con eventuali altri concorrenti - impone di salvaguardare la segretezza della proposta iniziale, differendo l’eventuale accesso fino all’aggiudicazione (*ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 2 ottobre 2023, n. 14553) al fine di garantire la genuinità del confronto competitivo.

*“Nella prima fase del project financing, l’unico profilo rilevante è quello che concerne la verifica da parte dell’Amministrazione della rispondenza della proposta all’interesse pubblico, che potrebbe anche concludersi negativamente, mentre nessuna posizione differenziata può ravvisarsi in capo ad altro soggetto che ne giustifichi l’accesso, potendo detto soggetto se del caso riformulare la richiesta documentale nell’ipotesi di ulteriore sviluppo della procedura, e prevalendo invece allo stato le esigenze di riservatezza del proponente.”* (T.A.R. Campania, Napoli, sez. IX, 10 novembre 2025, n. 7305, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 4 marzo 2020, n. 414).

9.2. Da questo punto di vista, peraltro, appare condivisibile anche l’argomento secondo cui sia il piano economico- finanziario, sia la relazione sul progetto di

fattibilità contengono dati integranti segreti tecnici e commerciali, che a maggior ragione devono essere salvaguardati, specie in una fase così embrionale del procedimento, ed anche a fronte della specifica dichiarazione dell'aggiudicataria sul punto.

9.3. In disparte poi la considerazione, da approfondirsi nell'apposita sede di esame del merito, che vertendo il *thema decidendum* sull'illegittima pretermissione della proposta della ricorrente rispetto a quella di ■■■■■, appare solo secondaria la questione inerente i contenuti di questa proposta, così da non potersi ravvisare neppure la natura "*indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara*" richiesta dall'art. 35, comma 5 del Codice Appalti al fine di garantire l'immediatezza dell'accesso.

10. In conclusione in riferimento all'istanza ostensiva deve essere in parte dichiarata cessata la materia del contendere, ed in parte il rigetto della stessa.

11. Le spese della presente fase incidentale possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima) non definitivamente pronunciando, sull'istanza di accesso proposta ex art. 116, comma 3, cod. proc. amm., e sull'impugnativa del relativo diniego, dichiara in parte cessata la materia del contendere, e per la restante parte, la respinge.

Spese compensate.

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Pierfrancesco Ungari, Presidente

Daniela Carrarelli, Consigliere

Elena Daniele, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**Elena Daniele**

**Pierfrancesco Ungari**

IL SEGRETA