

Pubblicato il 18/03/2026

N. 00409 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01417/2025 REG.RIC.



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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1417 del 2025, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

A2A Illuminazione Pubblica s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Jacopo Emilio Paolo Recla e Lara Bonoldi, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Palazzolo sull'Oglio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e
difeso dall'avvocato Domenico Bezzi, con domicilio eletto presso il suo studio in
Brescia, via A. Diaz, 13/c;

nei confronti

Edison Next Government s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti e Daniele Vagnozzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

(A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 142 del 9 ottobre 2025, comunicata in data 21 ottobre 2025, con cui il Comune di Palazzolo sull'Oglio ha individuato la proposta di finanza di progetto presentata da Edison Next Government s.r.l. per l'affidamento in concessione “*dei servizi di gestione illuminazione pubblica e impianti semaforici, comprensiva dei lavori straordinari e di riqualificazione necessari al mantenimento ed ampliamento impiantistico, mediante finanza di progetto*” quale la proposta migliore pervenuta e l’ha dichiarata di interesse pubblico;
- della relazione interna del RUP relativa alla valutazione delle proposte pervenute;
- di tutti i documenti afferenti alla valutazione delle proposte presentate;
- ove occorrer possa, del parere di regolarità tecnica e del parere di regolarità contabile rilasciati dal dirigente area finanziaria – affari generali/vicesegretario e della deliberazione della Giunta Comunale n. 73 del 15 maggio 2025, nelle parti indicate nell’esposizione del ricorso;
- ove occorrer possa, di tutti gli atti e i provvedimenti collegati, connessi e conseguenti a quelli sopra citati;

nonché per l'annullamento ex art. 116 c.p.a.

della nota prot. n. 0042952 del 6 novembre 2025, con cui il Comune di Palazzolo sull'Oglio ha differito l’accesso ai documenti afferenti alla proposta di Edison Next Government s.r.l. e non ha fornito i documenti relativi alla valutazione tecnica delle proposte, tutti richiesti da A2A Illuminazione Pubblica s.r.l. con istanza del 23 ottobre

2025; e per l'accertamento del diritto di A2A Illuminazione Pubblica s.r.l. ad accedere ai documenti richiesti con la suddetta istanza, nonché per la condanna del Comune di Palazzolo sull'Oglio all'ostensione di quei documenti;

nonché per la condanna

del Comune di Palazzolo sull'Oglio al risarcimento del danno in favore della ricorrente;

(B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati dalla ricorrente il 30.12.2025 e depositati il 5.1.2026:

per l'annullamento ex art. 116 c.p.a.

della nota dell'11 dicembre 2025, e relativi allegati, con cui il Comune di Palazzolo sull'Oglio ha comunicato “*il mancato rilascio della documentazione richiesta per le argomentazioni esposte dalla controparte*”, e per l'accertamento del diritto di A2A Illuminazione Pubblica s.r.l. ad accedere ai documenti richiesti con l'istanza di accesso del 23 ottobre 2025 sopra citata, nonché per la condanna del Comune di Palazzolo sull'Oglio all'ostensione di quei documenti;

(C) Per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati dalla ricorrente il 14.1.2026 e depositati il 21.1.2026:

- dell'estratto della relazione redatta dalla iNERGY s.r.l. prodotta in giudizio dal Comune di Palazzolo sull'Oglio in data 15 dicembre 2025 e della deliberazione della Giunta Comunale n. 142 del 9 ottobre 2025, comunicata in data 21 ottobre 2025, già impugnata con ricorso introduttivo, nella parte in cui recepisce le valutazioni di quella relazione;

- della relazione interna del RUP del 9 ottobre 2025;

- dei provvedimenti già impugnati con il ricorso introduttivo;

nonché per la condanna

del Comune di Palazzolo sull'Oglio al risarcimento del danno in favore della ricorrente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Edison Next Government s.r.l. e del Comune di Palazzolo sull'Oglio;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 il dott. Alessandro Fede e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

MOTIVAZIONI

(A) I fatti.

1.- Con avviso pubblico del 28.1.2025 il Comune di Palazzolo sull'Oglio ha comunicato di avere ricevuto una proposta per l'affidamento in concessione della *“Progettazione e realizzazione degli interventi di efficientamento energetico, adeguamento normativo e riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione e semaforici, ivi compresa la gestione e la fornitura di energia elettrica e l'integrazione dei servizi a valore aggiunto del comune”*, e ha fissato il termine del 31.3.2025 per la presentazione di proposte relative al medesimo intervento da parte di altri operatori economici, ai sensi dell'art. 193, comma 4, d.lgs. 36/2023.

Hanno presentato una proposta quattro operatori economici, tra cui la ricorrente e la controinteressata.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 73 del 15.5.2025 il Comune ha approvato i criteri per selezionare la proposta maggiormente rispondente alle esigenze dell'Amministrazione ex art. 193, commi 5 e 6. Ha poi invitato i quattro operatori ad apportare modifiche alla propria proposta, ma uno di essi non vi ha provveduto e pertanto la sua proposta è stata respinta, come previsto dall'art. 193, comma 6.

Infine, con deliberazione di Giunta Comunale n. 142 del 9.10.2025, comunicata in data 21.10.2025, il Comune ha concluso la procedura di valutazione delle proposte

individuando come migliore quella di Edison Next Government (di seguito “Edison N.G.”) e dichiarandola di interesse pubblico.

2.- Il 23.10.2025 la ricorrente ha presentato istanza di accesso agli atti avente ad oggetto, per quanto qui rileva, tutti i documenti afferenti alla proposta di Edison N.G. e tutti i documenti afferenti alla valutazione delle proposte presentate, al fine di tutelare in sede giurisdizionale la propria posizione giuridica, quale operatore che ha presentato una proposta di finanza di progetto e ha interesse affinché essa sia selezionata e posta a base di gara per l’affidamento del servizio.

Il Comune, con nota del 6.11.2025, quanto alla documentazione della proposta di Edison N.G., ha differito l’accesso a un momento successivo all’indizione della procedura di gara per l’affidamento della concessione, ai sensi dell’art. 24, comma 4, l. 241/1990, ritenendo che l’ostensione della proposta avrebbe determinato un ingiustificato vantaggio concorrenziale per la ricorrente rispetto agli altri futuri partecipanti alla gara, i quali avrebbero potuto conoscere la proposta messa a base di gara soltanto a seguito dell’indizione della gara stessa. Quanto invece ai documenti afferenti alla valutazione delle proposte presentate, il Comune ha risposto – senza ostendere alcun documento – che la valutazione era stata fatta dal RUP con il supporto dell’Ufficio Tecnico comunale e di un professionista specializzato esterno, e che il RUP aveva quindi relazionato all’Amministrazione comunale, espressasi poi con la deliberazione di Giunta Comunale del 9.10.2025.

3.- A2A Illuminazione Pubblica (di seguito “A2A I.P.”) ha proposto ricorso notificato il 20.11.2025 e tempestivamente depositato, impugnando la deliberazione di Giunta appena citata nonché la relazione interna del RUP relativa alla valutazione delle proposte pervenute (allora non nota), tutti i documenti afferenti alla valutazione delle proposte presentate (non noti) e infine, ove occorrer possa, il parere di regolarità tecnica e il parere di regolarità contabile rilasciati e la deliberazione di Giunta Comunale n. 73 del 15.5.2025, nelle parti precisate nell’esposizione del ricorso.

Contestualmente la ricorrente ha proposto anche domanda incidentale ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a. per ottenere i documenti che aveva chiesto con l'istanza di accesso.

4.- In data 1.12.2025 il Comune, dando atto che il 27.11.2025 gli era pervenuta anche un'istanza di accesso agli atti presentata da Edison N.G., ha chiesto *“ad entrambe le società di esprimersi in merito alle rispettive istanze, con particolare riguardo al consenso all'ostensione e alla trasmissione delle rispettive proposte di partenariato al soggetto richiedente”*.

A2A I.P. ha manifestato la disponibilità a consentire l'accesso alla propria proposta, a condizione di reciprocità.

Invece Edison N.G., con lettera del 9.12.2025, ha ritenuto inammissibile l'istanza di accesso di A2A I.P. per le stesse ragioni che avevano portato il Comune a differire quell'accesso, e in subordine, per la denegata ipotesi in cui il Comune decidesse di accogliere quell'istanza, ha indicato i documenti della propria proposta da mantenere riservati in quanto coperti da segreto tecnico e/o commerciale. Edison N.G. ha invece insistito per l'accoglimento della propria istanza di accesso, sostenendo che essa, a differenza dell'istanza di A2A I.P., fosse fondata sulla concreta e urgente necessità di costituirsi e difendersi nel presente giudizio.

L'11.12.2025 il Comune ha respinto l'istanza di accesso di A2A I.P. per le argomentazioni espone nella citata lettera di Edison N.G., che ha contestualmente trasmesso ad A2A I.P.

5.- In data 15.12.2025 il Comune ha depositato in giudizio una memoria con documenti, tra cui:

- quale doc. 27, un estratto della relazione di comparazione delle proposte di finanza di progetto, redatta dalla iENERGY s.r.l. in supporto al RUP;

- quale doc. 28, la relazione interna del RUP del 9.10.2025, sottoposta alla valutazione della Giunta Comunale (che lo stesso giorno ha poi adottato la deliberazione con cui ha selezionato la proposta di Edison N.G.).

6.- Alla luce di questi avvenimenti, la ricorrente ha proposto primi motivi aggiunti sull'istanza di accesso, notificati il 30.12.2025 e tempestivamente depositati, per contestare sia l'ulteriore diniego di accesso del Comune dell'11.12.2025, sia il mancato deposito integrale della relazione della società iNERGY.

La ricorrente ha poi proposto secondi motivi aggiunti, notificati il 14.1.2026 e tempestivamente depositati, per l'impugnazione della suddetta relazione, nonché della deliberazione di Giunta impugnata col ricorso principale, nella parte in cui recepisce le valutazioni di tale relazione, e della relazione interna del RUP del 9.10.2025.

7.- Depositate le memorie e le repliche sull'istanza di accesso, all'udienza camerale dell'11.3.2026 la causa è stata trattenuta in decisione limitatamente alla suddetta istanza.

(B) Le censure della ricorrente riferite all'accesso.

8.- Nel ricorso principale la ricorrente, in primo luogo, ha contestato la decisione di differire l'accesso al progetto presentato da Edison N.G., ritenendo che invece l'accesso debba esserle consentito subito, onde permetterle di difendersi avverso il provvedimento che ha selezionato quel progetto. Nega che vi sia una ragione di tutela della *par condicio* con gli eventuali futuri partecipanti alla procedura di gara – che secondo il Comune potrebbero essere lesi dalla conoscenza anticipata, da parte di A2A I.P., del progetto posto a base di gara – poiché tali soggetti hanno scelto di non partecipare alla fase preliminare di individuazione del progetto da selezionare, e comunque la tutela prospettica di soggetti incerti non può ridondare a danno attuale di un soggetto certo.

In secondo luogo la ricorrente ha contestato la decisione del Comune di negarle l'accesso ai documenti relativi alla valutazione delle proposte, evidenziando che

l'accesso deve esserle garantito ai sensi dell'art. 24, comma 7, l. 241/1990, perché strettamente necessario e indispensabile per la tutela in giudizio della propria posizione giuridica: solo accedendo a quei documenti, infatti, la ricorrente ritiene di poter comprendere le specifiche motivazioni che hanno condotto il Comune a scegliere la proposta di Edison N.G. quale più rispondente all'interesse pubblico.

La ricorrente ha illustrato in dettaglio il suo interesse difensivo all'accesso, mettendo in luce che, dal provvedimento impugnato, emerge come la proposta di Edison N.G. è stata selezionata per tre ragioni: *“In primo luogo, il meccanismo di adeguamento della componente energia appare il più equilibrato, perché combina una soglia di salvaguardia che tutela maggiormente l'Amministrazione comunale dalle oscillazioni di mercato dei costi dell'energia elettrica (componente fondamentale del servizio). In secondo luogo, la proposta di Edison Next Government S.r.l. garantisce tempi di intervento inferiori rispetto agli altri proponenti, rafforzando il livello di servizio. Infine, anche sul fronte degli investimenti assicura un buon equilibrio tra sostenibilità economica e qualità della riqualificazione degli impianti”*.

La ricorrente afferma di avere necessità di conoscere e valutare:

- a) il meccanismo di adeguamento della componente energia incluso nella proposta di Edison N.G., per confrontarlo con il meccanismo incluso nella propria proposta, che fa applicazione dell'art. 60, comma 2, d.lgs. 36/2023, riconoscendo la revisione dei prezzi se le variazioni in aumento o riduzione accertate risultino superiori al 5% per cento rispetto al prezzo originario e operano nella misura dell'80% della variazione stessa in relazione alle prestazioni da eseguire;
- b) il livello di servizio, in quanto il provvedimento impugnato fa riferimento solo ai tempi di intervento, mentre i punti C e D della deliberazione di Giunta Comunale n. 73 del 15.5.2025 comprendono anche le tipologie di manutenzione indicate;

c) l'equilibrio tra sostenibilità economica e qualità della riqualificazione degli impianti, che il provvedimento impugnato afferma essere buono nella proposta di Edison N.G.

9.- Con il primo motivo aggiunto la ricorrente evidenzia che, con la nota dell'11.12.2025, il Comune ha deciso di non fornirle nemmeno quelle parti del progetto selezionato che la stessa Edison N.G. aveva ritenuto poter essere ostese, in quanto nella comunicazione del 9.12.2025 essa ha chiesto di negare l'accesso solo per alcuni documenti.

10.- Con il secondo motivo aggiunto la ricorrente censura la contraddittorietà e l'irragionevolezza della suddetta nota comunale rispetto alla determinazione sull'accesso impugnata con il ricorso introduttivo, in quanto con quella il Comune aveva soltanto differito l'accesso, mentre con la successiva nota lo ha addirittura negato.

11.- Con il terzo motivo aggiunto la ricorrente lamenta che, con la nota dell'11.12.2025, negando l'ostensione dei documenti per le ragioni di segretezza addotte da Edison N.G., il Comune non ha considerato il diritto di difesa della ricorrente, sebbene gli fosse noto perché gli era stato già notificato il ricorso principale, e in questo modo avrebbe violato l'art. 35, comma 5, d.lgs. 36/2023.

I documenti richiesti sarebbero indispensabili ai fini della difesa in giudizio dell'interesse legittimo della ricorrente, per le ragioni già illustrate nel ricorso principale e sopra ricordate.

La ricorrente sostiene inoltre che l'opposizione all'accesso presentata da Edison N.G. (e quindi il diniego di accesso agli atti espresso dal Comune) si fondi su un generico richiamo al *know how* industriale e alla riservatezza aziendale, senza una puntuale e concreta dimostrazione dell'effettiva sussistenza di segreti tecnici o commerciali meritevoli di tutela, nonché dell'incidenza pregiudizievole che l'ostensione degli atti sarebbe idonea a determinare.

La ricorrente ritiene altresì mancante un bilanciamento concreto tra riservatezza e diritto di difesa.

12.- Con il quarto motivo aggiunto la ricorrente lamenta la violazione del principio di proporzionalità, che impone di non sacrificare integralmente il suo diritto di difesa, ma di limitarlo solamente nella misura strettamente necessaria a consentire la soddisfazione delle contrapposte esigenze di riservatezza addotte dalla controinteressata.

13.- Con il quinto motivo aggiunto la ricorrente si duole del fatto che la relazione predisposta dalla società iNERGY, avente ad oggetto la comparazione delle proposte pervenute, sia stata depositata in giudizio dal Comune solamente per estratto.

Il Comune, a pag. 4 della memoria depositata il 15.12.2025, ha giustificato tale modalità di produzione invocando le medesime ragioni di tutela della *par condicio* tra i futuri partecipanti alla gara, che aveva già adottato con la decisione iniziale di differimento dell'accesso.

La ricorrente contesta tale decisione sostanzialmente per le medesime ragioni esposte nel ricorso principale, ed evidenzia le specifiche esigenze di tutela difensiva che giustificano l'ostensione integrale della relazione, mettendo in luce che il provvedimento impugnato si fonda proprio su di essa, sicché non è possibile verificare la coerenza dell'*iter* logico argomentativo seguito dal Comune senza conoscerla integralmente.

La ricorrente rileva che, dall'estratto della relazione prodotto in giudizio, emerge che per alcuni criteri (A, C, F2, F4 e J) la sua offerta è risultata equivalente o addirittura migliore rispetto a quella di Edison N.G., sicché allo stato non è possibile verificare come e quanto tali criteri abbiano inciso sulla decisione finale del Comune, e quindi se il Comune abbia inteso assegnare un diverso peso ad alcuni criteri – senza averlo esplicitato *ex ante* –, e se sia effettivamente coerente la decisione di selezionare la

proposta di Edison N.G. malgrado la proposta di A2A I.P. sia stata ritenuta migliore o equivalente in relazione ai criteri indicati.

Inoltre vi sono alcuni elementi della relazione che rimangono allo stato sconosciuti ad A2A I.P., e rispetto ai quali appare più evidente – secondo la ricorrente – l'esigenza di accedere alla proposta di Edison N.G., e cioè i tempi di intervento proposti da quest'ultima, il risparmio energetico da essa garantito, la sua proposta di adeguamento della componente energia, il coefficiente di riduzione che limita il trasferimento delle oscillazioni del prezzo dell'energia, gli investimenti iniziali sugli impianti che Edison N.G. intende realizzare e infine gli interventi extra canone che essa ha proposto.

(C) Sull'interesse della ricorrente all'accesso a fini difensivi.

14.- Va messo in evidenza innanzi tutto che la ricorrente ha interesse all'accesso ai fini di tutela in giudizio del suo interesse legittimo a contestare la selezione del progetto di Edison N.G. nella fase preliminare all'indizione della gara, ai sensi dell'art. 193, comma 6, d.lgs. 36/2023.

La ricorrente vanta un tale interesse legittimo perché anch'essa ha presentato un proprio progetto, e aspira ad ottenere che quest'ultimo sia selezionato al posto di quello di Edison N.G. La selezione del progetto conferisce infatti al proponente due diritti, per il caso in cui egli non risulti aggiudicatario all'esito della successiva gara: il diritto di prelazione che gli consente di divenire aggiudicatario alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario, e il diritto, in caso di mancato esercizio della prelazione, al pagamento da parte dell'aggiudicatario delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno (art. 193, comma 12). La ricorrente mira dunque a conseguire tale posizione di vantaggio, che deriva dalla selezione del proprio progetto da parte dell'Amministrazione.

È chiaro che, per tutelare questo suo interesse legittimo, la ricorrente deve poter verificare se la selezione del progetto di Edison N.G., che è stato preferito al suo

progetto, sia avvenuta legittimamente, e per farlo le occorre conoscere il contenuto di quel progetto e la documentazione inerente alla valutazione comparativa compiuta dal Comune tra i progetti presentati.

(D) Sul differimento dell'accesso.

15.- Non può essere condivisa la tesi del Comune secondo la quale l'accesso dovrebbe essere differito a un momento successivo all'indizione della gara sulla base del progetto di Edison N.G., perché altrimenti si altererebbe la *par condicio* tra la ricorrente, che conoscerebbe quel progetto prima della gara, e gli altri partecipanti alla gara medesima, che invece lo conoscerebbero solo dopo l'indizione di essa.

15.1.- In primo luogo va considerato che, se si ponesse un tale problema di vantaggio competitivo, allora la disciplina della finanza di progetto dovrebbe prevedere che il proponente il cui progetto sia stato selezionato e posto a base della gara non possa poi partecipare alla gara stessa, giacché è evidente che egli conosce il proprio progetto molto prima e molto meglio degli altri operatori economici che parteciperanno alla gara. Ma la legge non esclude affatto la possibilità di partecipare in capo all'operatore economico il cui progetto è stato selezionato, anzi la ammette al comma 12 dell'art. 193, laddove considera proprio l'eventualità che egli partecipi alla gara, ma poi non risulti aggiudicatario. Se dunque un problema di vantaggio competitivo per l'anticipata conoscenza del progetto non si pone per chi quel progetto ha presentato, allora un tale problema non ha ragione di porsi nemmeno per gli altri operatori (come la ricorrente) che hanno partecipato alla fase preliminare di selezione del progetto e che aspirano alla selezione del proprio progetto in luogo di quello scelto dall'Amministrazione.

15.2.- In secondo luogo va considerato che il prospettato vantaggio competitivo non sussiste se il Comune, nell'indire la gara, garantirà agli operatori economici un termine congruo per esaminare la documentazione di gara (tra cui il progetto posto alla base della stessa) e per formulare la propria offerta: ove tale termine sia congruo, infatti, è

tutto sommato irrilevante che la ricorrente abbia a disposizione un termine maggiore. Per essere più chiari, se a un operatore occorrono x giorni per formulare un'offerta al meglio delle proprie possibilità, il fatto che un altro operatore abbia a disposizione $x + n$ giorni non attribuisce a quest'ultimo operatore un vantaggio competitivo concreto, perché il primo operatore, se avesse anch'egli a disposizione $x + n$ giorni anziché x giorni, non riuscirebbe per questo a formulare un'offerta migliore di quella che è in grado di approntare in x giorni.

15.3.- In terzo luogo non si sa se e quanti operatori parteciperanno alla futura gara: potrebbe anche trattarsi proprio e soltanto degli stessi operatori che hanno partecipato alla fase preliminare, senza concorrenti ulteriori. Ebbene, appare del tutto ingiustificato sacrificare l'interesse concreto e attuale all'accesso della ricorrente per tutelare un interesse competitivo (peraltro insussistente, come visto sopra) futuro ed eventuale di altri operatori economici.

15.4.- Conferma di quanto esposto si trae da Cons. Stato, sez. IV, 8.9.2023 n. 8236, di cui di seguito si riportano i passaggi rilevanti:

«5.1. Invero, è intrinseco alla ratio sottesa alla sollecitazione, da parte di un'Amministrazione aggiudicatrice, di manifestazioni di interesse da parte di privati in funzione di una futura gara di finanza di progetto che l'operatore che ha partecipato a detta fase preliminare ed il cui progetto, per qualunque motivo, è stato dichiarato non rispondente al pubblico interesse abbia una posizione differenziata e, appunto, qualificata ad impugnare subito il giudizio conclusivo dell'Amministrazione, con cui questa si pronuncia sfavorevolmente sul proprio progetto e, contestualmente, esprime la propria preferenza per il progetto presentato da altro concorrente (cfr. Ad. Plen. n. 1 del 2012, § 6 e ss.). (...)

5.3. Discende necessariamente da quanto precede che l'operatore non prescelto ha un interesse strumentale, giuridicamente tutelato, a conoscere immediatamente ed integralmente i documenti presentati od elaborati nel corso della procedura e, in

particolare, il progetto preferito dall'Amministrazione, ivi inclusi i relativi profili tecnico-economici.

5.4. Invero, solo l'immediata ostensione delle caratteristiche del progetto prescelto consente (recte, rende in concreto possibile) la difesa in giudizio – come noto soggetta agli ordinari vincoli decadenziali – dell'operatore, evidentemente interessato a contestare funditus la scelta amministrativa, in considerazione della posizione di vantaggio riveniente, in capo a colui che ha presentato il progetto prescelto, nell'ambito della conseguente gara (si pensi, in primis, al diritto di prelazione).

5.5. In conclusione sul punto, la partecipazione alla procedura preliminare determina ex se la qualificazione dell'interesse all'accesso, l'afferenza al progetto prescelto dei documenti di cui è chiesta l'ostensione dimostra per tabulas la strumentalità dell'accesso rispetto alle esigenze difensive. (...)

6. (...) se è immediatamente impugnabile l'atto conclusivo della fase propedeutica di individuazione del progetto da porre a gara (consolidata la giurisprudenza sul punto), evidentemente deve ritenersi subito accessibile, da parte dell'operatore che ha preso parte, con esito sfavorevole, a siffatta procedura, la diversa offerta prescelta, anche negli aspetti tecnici ed economici, pena:

- la sostanziale frustrazione del diritto di difesa di tale soggetto, il cui interesse legittimo allo scrutinio giurisdizionale della scelta amministrativa viene de facto sterilizzato;

- la parallela creazione, in via pretoria, di una "bolla" di insindacabilità delle decisioni amministrative.

6.1. Tale conclusione trova fondamento nei cennati, significativi vantaggi concorrenziali che la legge (art. 183, comma 15, d.lgs. n. 50 del 2016) delinea a favore del promotore nella successiva gara.

6.2. Di converso, non vi è allo stato (ne è certo che vi sia in futuro) alcun terzo che possa essere leso dalla previa conoscenza da parte di Prima del progetto presentato

da A2A, posto che ... eventuali futuri partecipanti alla gara non possono essere lesi dalla conoscenza, da parte di Prima, dei documenti presentati da A2A nell'ambito di una procedura preliminare cui tali eventuali concorrenti futuri hanno evidentemente scelto di non partecipare.

6.3. A tutto concedere, comunque, la tutela prospettica di soggetti incerti non può ridondare a danno attuale di un soggetto certo, quale appunto Prima».

Nello stesso senso si è espressa TAR Emilia Romagna, Parma, ordinanza 2.5.2025 n. 183.

15.5.- Non è invece pertinente Cons. Stato, sez. V, 14.1.2022 n. 263, invocata dal Comune, perché riguardava un caso diverso da quello qui in esame: un comune aveva dichiarato la fattibilità di una proposta di partenariato pubblico-privato presentata da una società, la quale prevedeva la realizzazione di un nuovo plesso scolastico e di una media struttura di vendita nell'immobile in cui era ubicata la vecchia scuola; la ricorrente aveva impugnato la dichiarazione di fattibilità non perché mirasse alla realizzazione di un proprio progetto concorrente, ma perché desiderava semplicemente opporsi alla realizzazione del progetto, in quanto era titolare di un esercizio commerciale nelle immediate vicinanze, e temeva che la nuova struttura di vendita potesse sottrarle clientela.

In quel contesto, la domanda di accesso ad alcuni documenti che componevano la proposta di partenariato è stata ritenuta infondata dal Consiglio di Stato, in quanto i documenti non erano necessari alla difesa in giudizio della ricorrente, proprio perché il suo interesse era esclusivamente di natura anticoncorrenziale, cioè mirava a che la nuova struttura di vendita non fosse realizzata.

Questa ragione di diniego non può essere invocata nel caso di specie, perché l'interesse di A2A I.P. non è di non vedere realizzato il progetto di partenariato pubblico-privato, ma di vederlo realizzato secondo la propria proposta anziché secondo quella di Edison

N.G., nel contesto della selezione tra proposte concorrenti regolata dal nuovo art. 193, comma 6, d.lgs. 36/2023.

(E) Sul diniego di accesso per ragioni di tutela di segreti di Edison N.G.

16.- Chiarito che l'accesso non può essere differito adducendo ragioni di tutela della *par condicio* con gli operatori economici che parteciperanno alla futura gara, resta da stabilire se esso possa essere negato in tutto o in parte per ragioni di tutela di segreti tecnici e commerciali di Edison N.G.

Innanzitutto va messo in luce che quest'ultima, nella comunicazione del 9.12.2025, ha dichiarato l'esistenza di segreti tecnici e commerciali solo per alcuni dei documenti che compongono la sua proposta, sicché nessun problema di tutela di tali segreti si pone per gli altri documenti, ed è palesemente ingiustificata la scelta del Comune di non ostenderli.

Per quanto riguarda gli altri documenti, specificati nella suddetta comunicazione, e che la controinteressata vorrebbe coperti da segretezza, va osservato quanto segue.

16.1.- L'art. 35 d.lgs. 36/2023 consente in via generale l'accesso "*agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici*" (comma 1).

È da ritenere che il riferimento alle "*procedure di affidamento*", analogamente a quello analogo contenuto nell'art. 120 c.p.a., vada inteso in senso ampio, giacché il concetto di "*procedure*" «*nella sua latitudine è idone[o] a racchiudere tutta l'attività della pubblica amministrazione espressiva del suo potere di supremazia, che si manifesta attraverso atti autoritativi e nelle forme tipiche del procedimento amministrativo. Con specifico riguardo alla materia degli affidamenti di contratti di lavori servizi e forniture, il concetto di "procedure" è pertanto idoneo ad individuare nel suo complesso la fase che precede la stipula del contratto, allorché, invece, l'amministrazione dismette i propri poteri autoritativi per assumere la qualità di parte di un negozio giuridico bilaterale di diritto privato, fonte di un rapporto di natura paritetica con l'appaltatore o il concessionario*» (Cons. Stato, sez. V, 29.5.2017 n.

2533). Dunque per “*procedure di affidamento*” si intendono anche le procedure di selezione della proposta di finanza di progetto di cui all’art. 193, comma 6, d.lgs. 36/2023, preliminari rispetto all’indizione della gara per l’affidamento della concessione di lavori o servizi sulla base del progetto selezionato.

La regola generale dell’accessibilità degli atti di cui all’art. 35, comma 1, d.lgs. 36/2023 sopra citato, incontra tuttavia un’eccezione, nel senso che il diritto di accesso e ogni forma di divulgazione “*possono essere esclusi in relazione alle informazioni fornite nell’ambito dell’offerta o a giustificazione della medesima che costituiscano, secondo motivata e comprovata dichiarazione dell’offerente, segreti tecnici o commerciali, anche risultanti da scoperte, innovazioni, progetti tutelati da titoli di proprietà industriale, nonché di contenuto altamente tecnologico*” (art. 35, comma 4, lett. a).

Tale eccezione tuttavia non opera, tornando dunque ad applicarsi la regola generale dell’accessibilità, quando l’accesso risulti “*indispensabile ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi giuridici rappresentati in relazione alla procedura di gara*” (comma 5).

16.2.- La Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione IX, con ordinanza 10.6.2025, C-686/24 (Nidec Asi s.p.a., Ceisis s.p.a. Sistemi Impiantistici Integrati), pronunciandosi sulla questione pregiudiziale sollevata con ordinanza del Cons. Stato, sez. V, 15.10.2024 n. 8278 con riferimento all’art. 53, comma 6, d.lgs. 50/2016 (che in maniera analoga, seppure non identica, all’art. 35 d.lgs. 36/2023 attribuiva prevalenza all’accesso difensivo rispetto alle esigenze di tutela dei segreti tecnici e commerciali), ha affermato che “*l’articolo 39 della direttiva 2014/25, in combinato disposto con gli articoli 70 e 75 di tale direttiva, deve essere interpretato nel senso che esso osta 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".

Tale principio vale anche per l'appalto nei settori ordinari, giacché *"da un lato, ai sensi del considerando 6 della direttiva 2014/25, è opportuno che la nozione di appalto sia il più possibile simile a quella applicata in conformità alla direttiva 2014/24. Dall'altro lato, è giocoforza constatare che l'articolo 39, paragrafo 1, l'articolo 70, paragrafo 3, seconda frase, e l'articolo 75, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 2014/25 sono formulati in termini quasi identici a quelli, rispettivamente, dell'articolo 21, paragrafo 1, dell'articolo 50, paragrafo 4, e dell'articolo 55 della direttiva 2014/24"* (così la sentenza citata, al punto 26).

Il medesimo principio vale anche per le concessioni, giacché l'art. 28, paragrafo 1 e l'art. 40, paragrafi 1 e 2 della direttiva 2014/23 sono formulati in termini quasi identici a quelli, rispettivamente, dell'art. 39, paragrafo 1 e dell'art. 75, paragrafi 1 e 3, della direttiva 2014/25, considerati dalla citata sentenza della Corte di Giustizia.

16.3.- La giurisprudenza amministrativa ha precisato che, *"Ai fini della limitazione del diritto di accesso di un concorrente in una gara pubblica agli atti e ai documenti tecnici della controinteressata aggiudicataria, non è però sufficiente l'affermazione che questi ultimi attengono al proprio know how. È necessario che sussista una informazione specificatamente individuata, suscettibile di sfruttamento economico, in grado di garantire un vantaggio concorrenziale all'operatore nel mercato di riferimento e che la stessa presenti effettivi e comprovabili caratteri di segretezza oggettiva. In difetto di tali comprovabili caratteri di segretezza oggettiva, nel bilanciamento dei contrapposti interessi sottesi all'accesso agli atti, la trasparenza*

assoluta delle gare pubbliche è principio prevalente rispetto al know how dei singoli concorrenti” (Cons. Stato, sez. V, 15.10.2024 n. 8257).

16.4.- Nel caso di specie Edison N.G., nella lettera con la quale ha manifestato la propria opposizione alla richiesta di accesso della ricorrente, ha affermato quanto segue: *«conferma la necessità di mantenere riservate e coperte da segreto tecnico e/o commerciale le parti dell’Offerta Tecnica puntualmente identificate attraverso la tabella che segue (...)*

Tutti i suddetti documenti contengono infatti studi, esposizioni e specifiche di dettaglio frutto del know how e dell’esperienza specifica maturata dalla Scrivente e che devono essere ritenuti meritevoli di essere coperti da segreto tecnico e commerciale e, dunque, non ostensibili.

I medesimi contengono informazioni e dati che, per loro stessa natura e contenuto, sono in grado di svelare i segreti industriali e commerciali nonché l’insieme di quelle conoscenze professionali di carattere tecnico giuridico e finanziario, utilizzati dalla Scrivente nella predisposizione dei propri progetti e della propria attività imprenditoriale in tutte le commesse analoghe a quella odierna, essendo frutto dell’esperienza tecnica, industriale e professionale maturata nel corso di lunghi anni, sicché la loro ostensione è certamente in grado di compromettere la posizione nel mercato della Scrivente.

Parimenti, si conferma espressamente che dovrà essere sottratto all’accesso il PEF nonché tutta la documentazione contenente elementi costitutivi del Piano Economico-Finanziario stesso (relazione al PEF, analisi dei prezzi, dei costi, le modalità di gestione dell’opera, l’eventuale ammortamento degli oneri finanziari, etc.), considerato che anche tali elaborati, essendo frutto del know how specifico della Scrivente (anche sotto il profilo delle competenze professionali di carattere strettamente finanziario), devono essere ritenuti coperti da segreto tecnico e commerciale e, pertanto, sottratti all’accesso agli atti al fine di non provocare

l'alterazione della successiva procedura ad evidenza pubblica e la violazione del principio della "par condicio" degli offerenti».

Tale motivazione sull'esistenza di segreti tecnici e commerciali risulta alquanto generica, e comunque non è "comprovata", come prescrive l'art. 35, comma 4, lett. a, d.lgs. 36/2023. Infatti non è stata fornita la prova dell'esistenza né di alcun brevetto per invenzioni tecniche, né di segreti commerciali nel significato di cui all'art. 98, 1° comma, d.lgs. 30/2005 (codice della proprietà industriale), e in particolare per questi ultimi non è stato dimostrato in alcun modo che le informazioni contenute nel progetto della controinteressata siano sottoposte a misure, vuoi di natura fisica, vuoi di natura giuridica, "da ritenersi ragionevolmente adeguate a mantenerle segrete", come previsto dalla lett. c di quella disposizione.

16.5.- Siccome l'esistenza di segreti tecnici e commerciali di Edison N.G. è stata prospettata genericamente e comunque non è stata dimostrata, non può operare l'eccezione di cui all'art. 35, comma 4, lett. a, d.lgs. 36/2023, e vale dunque la regola generale dell'accessibilità degli atti di cui al 1° comma del suddetto articolo.

Non si pone nemmeno l'esigenza di un bilanciamento con le esigenze di difesa della ricorrente (peraltro dettagliatamente motivate dalla medesima nel ricorso e nei motivi aggiunti, come si è dato conto nell'illustrare le sue censure avverso il diniego di accesso), poiché tale bilanciamento presuppone che sussista un interesse contrapposto da bilanciare, cioè quello di Edison N.G. alla tutela di suoi segreti tecnici e commerciali, interesse che invece non può ravvisarsi.

Pertanto deve essere consentito l'accesso della ricorrente alla proposta integrale di Edison N.G., con tutti i suoi allegati, senza oscuramenti.

(F) Esistenza di un altro controinteressato rispetto all'accesso alla relazione di iENERGY.

17.- Per quanto riguarda invece la relazione della iENERGY s.r.l., di essa il Comune ha prodotto in giudizio, quale doc. 27, un estratto di cinque pagine, costituite dal

frontespizio, da una tabella sinottica che riporta il contenuto delle tre proposte con riguardo ai criteri di valutazione approvati Giunta Comunale (tabella che reca quale numero di pagina il 48), da un paragrafo intitolato “*Confronto proposte – analisi criteri*” nel quale vengono formulate osservazioni conclusive sulla valutazione delle tre proposte rispetto a ciascun criterio, e da un paragrafo finale intitolato “*Conclusione*”. Mancando un indice della relazione, non è dato comprendere cosa sia contenuto nelle pagine mancanti che il Comune ha scelto di non produrre.

La ricorrente chiede l’ostensione della relazione in forma integrale.

La circostanza che la relazione contenga riferimenti al contenuto della proposta di Edison N.G. non è di ostacolo all’ostensione della medesima, per la ragione già illustrata (mancata dimostrazione dell’esistenza di segreti tecnici e commerciali di Edison N.G.).

Tuttavia dall’estratto prodotto emerge che la relazione contiene anche riferimenti alla proposta presentata dal terzo operatore economico che ha partecipato alla selezione, cioè City Green Light s.r.l., sicché tale società risulta essere controinteressata rispetto alla domanda di accesso al documento in questione.

È pertanto necessario integrare il contraddittorio nei confronti della suddetta società, ai sensi dell’art. 49 c.p.a., e a tale scopo si fissa il termine perentorio del 3 aprile 2026, riservando all’esito ogni decisione sulla domanda di accesso relativa alla relazione *de qua*.

(G) Cessazione della materia del contendere sull’accesso alla relazione interna del RUP.

18.- È infine cessata la materia del contendere sulla domanda di accesso alla relazione interna del RUP concernente la valutazione delle proposte, poiché quella relazione è stata integralmente prodotta in giudizio dal Comune quale doc. 28, come già detto.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), parzialmente definendo la domanda incidentale di accesso:

- a) accoglie tale domanda limitatamente alla proposta di Edison Next Government s.r.l., e pertanto annulla i provvedimenti in epigrafe con i quali il Comune di Palazzolo sull'Oglio ha disposto prima il differimento e poi il diniego dell'accesso, limitatamente alla parte in cui si riferiscono a tale proposta, la quale pertanto dovrà essere ostesa alla ricorrente, con tutti i suoi allegati e senza oscuramenti, entro trenta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza, o dalla sua notificazione se anteriore;
- b) dichiara cessata la materia del contendere sulla domanda di accesso alla relazione interna del RUP di valutazione delle proposte pervenute;
- c) per quanto riguarda invece la domanda di accesso alla relazione di iNERGY s.r.l., dispone l'integrazione del contraddittorio nei confronti della City Green Light s.r.l. entro il termine perentorio del 3 aprile 2026, e fissa per la prosecuzione della trattazione dell'istanza incidentale di accesso l'udienza camerale del 10 giugno 2026. Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandro Fede, Referendario, Estensore

Beatrice Rizzo, Referendario

L'ESTENSORE

Alessandro Fede

IL PRESIDENTE

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO