

Accesso difensivo agli atti di gara e segreti tecnici: una ricostruzione rigorosa del bilanciamento tra trasparenza e riservatezza nella giurisprudenza amministrativa

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 8-11-2025

Nel valutare l'effettiva sussistenza di un segreto tecnico o commerciale l'Amministrazione non può ignorare la definizione contenuta nell'art. 98 del d.lgs. n. 30/2005 (Codice della proprietà industriale), il quale, ai fini della tutela, prescrive che le informazioni aziendali e le esperienze tecnico-industriali possiedano i requisiti di segretezza e rilevanza economica e siano sottoposte, da parte del legittimo detentore, a misure di protezione ragionevolmente adeguate.

Nella categoria dei segreti tecnici o commerciali non può ricadere qualsiasi elemento di originalità dello schema tecnico dell'offerta, perché è fisiologico che ogni imprenditore possieda una specifica organizzazione, propri contatti commerciali e idee differenti per soddisfare le esigenze della clientela: la qualifica di segreto tecnico o commerciale deve, invece, essere riservata ad elaborazioni e studi ulteriori, di carattere specialistico, che possano trovare applicazione in una serie indeterminata di appalti e siano in grado di differenziare il valore del servizio o della fornitura offerti solo a condizione che i concorrenti non ne vengano a conoscenza.

Ai sensi dell'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, l'operatore economico partecipante alla gara di appalto ha titolo per accedere alle informazioni fornite dal concorrente, costituenti segreti tecnici o commerciali, se indispensabili ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto.

Secondo consolidato orientamento pretorio, la pubblica amministrazione detentrica del documento ed il giudice amministrativo adito ex art. 116 c.p.a. devono solo verificare la presenza del nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende tutelare, senza svolgere alcuna valutazione ex ante sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento nel processo pendente o instaurando, poiché un simile apprezzamento compete esclusivamente all'autorità giudiziaria investita della questione.

Non risulta comprovata l'esistenza di segreti tecnici e/o commerciali, perché, da un lato, Progitex s.r.l. ha formulato una dichiarazione di riservatezza generica e tautologica, mentre, dall'altro lato, l'ente portuale si è limitato a recepire acriticamente le affermazioni dell'aggiudicataria, senza esternare le motivazioni per cui, nella relazione tecnica, ricorrerebbero informazioni sottoposte a tutela industriale o commerciale.

La gara in questione ha ad oggetto un servizio di pulizia e igiene ambientale, il quale attiene ad

un settore di per sé non caratterizzato da particolari tecnologie o da innovazioni protette da brevetto.

Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 833/2025**, il TAR Liguria ribadisce il principio secondo cui il **diritto di accesso difensivo agli atti di gara — ai sensi dell'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023 — prevale sulla tutela del segreto tecnico e commerciale, quando l'ostensione si riveli strumentale alla difesa giurisdizionale**. Il Collegio richiama, in chiave sistematica, i presupposti richiesti per la qualificazione di un contenuto come “segreto” ai sensi dell'art. 98 c.p.i. e censura l'atteggiamento meramente adesivo della stazione appaltante rispetto all'opposizione dell'aggiudicataria. La pronuncia si inserisce nel solco di un orientamento ormai consolidato, volto a garantire un'effettiva tutela giurisdizionale e a evitare un uso dilatato o meramente pretestuoso dell'eccezione di riservatezza.

La decisione si innesta nella disciplina dell'**accesso difensivo** agli atti delle procedure di evidenza pubblica, disciplinato oggi dall'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023 e dall'art. 116 del codice del processo amministrativo. Tali norme sanciscono il diritto dell'operatore economico partecipante alla gara di accedere anche a documenti coperti da riservatezza, **se ciò è indispensabile per la tutela giurisdizionale dei propri interessi**. L'accesso, in tal caso, si configura non come un diritto all'informazione, bensì come **condizione di effettività del diritto di difesa**.

Il caso concreto: accesso all'offerta tecnica oscurata

La ricorrente, Ge.Am. S.p.A., seconda classificata in una gara per la gestione dei servizi ambientali nel porto di Genova, ha chiesto l'ostensione integrale dell'offerta tecnica dell'aggiudicataria Progitec S.r.l. La stazione appaltante aveva acceduto alle opposizioni di quest'ultima, rilasciando solo una versione oscurata del documento. Il TAR censura tale comportamento, ritenendolo **privo di un'autonoma istruttoria** e fondato su un **mero recepimento** delle affermazioni dell'aggiudicataria.

La nozione di segreto tecnico e commerciale secondo il TAR

Uno dei passaggi più rilevanti della sentenza riguarda la **precisa delimitazione concettuale del “segreto tecnico o commerciale”**, mutuata dall'art. 98 del d.lgs. n. 30/2005 (Codice della proprietà industriale). Secondo il Collegio: *«Nella categoria dei segreti tecnici o commerciali non può ricadere qualsiasi elemento di originalità dello schema tecnico dell'offerta, perché è fisiologico che ogni imprenditore possieda una specifica organizzazione, propri contatti commerciali e idee differenti per soddisfare le esigenze della clientela»*.

Il segreto tutelabile deve consistere in **elaborazioni specialistiche e innovative**, suscettibili di **valorizzazione economica**, applicabili a una **serie indeterminata di gare**, e soprattutto oggetto di **concrete misure di protezione**. Il TAR esclude che l'offerta oscurata rientri in tale definizione, sia per l'**astrattezza** e **tautologicità** della dichiarazione di riservatezza rilasciata

da Progitec S.r.l. sia per l'assenza di un riscontro **motivato e istruttorialmente fondato** da parte della stazione appaltante.

L'essenzialità dell'ostensione e il nesso di strumentalità

Altro snodo centrale della decisione è l'affermazione della **strumentalità effettiva tra il documento richiesto e l'interesse difensivo**, non ostacolata da valutazioni di merito o prognosi giudiziali sulla rilevanza processuale: *«Secondo consolidato orientamento pretorio, la pubblica amministrazione detentrica del documento ed il giudice amministrativo adito ex art. 116 c.p.a. devono solo verificare la presenza del nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende tutelare, senza svolgere alcuna valutazione ex ante sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento nel processo pendente o instaurando».*

Tale principio è stato ribadito anche dalla **Plenaria n. 4/2021** e da numerose successive pronunce del Consiglio di Stato (v. Cons. St., Sez. V, nn. 5367/2023 e 9672/2023). Nel caso concreto, l'istanza ostensiva era chiaramente **finalizzata a contestare l'attribuzione dei punteggi e l'esito della verifica di anomalia**, elementi essenziali in una procedura selettiva come quella in esame.

L'irrelevanza del distacco in graduatoria ai fini dell'accesso

Il Collegio respinge infine l'argomento della stazione appaltante secondo cui l'ampio distacco in graduatoria tra ricorrente e aggiudicataria escluderebbe la necessità di accesso. Si ribadisce che **il diritto di accesso difensivo non è condizionato alla concreta possibilità di vittoria**, ma solo alla **funzionalità dell'ostensione alla proposizione di motivi di ricorso o alla difesa in giudizio**. L'operatore deve poter valutare **l'opportunità di censurare gli atti di gara**, senza che l'accesso venga "filtrato" da un apprezzamento preventivo sulla fondatezza delle sue ragioni.

Conclusioni

La sentenza si colloca all'interno di un ormai stabile **favor iuris per l'accesso difensivo**, che privilegia la **trasparenza dell'azione amministrativa** e la **parità delle armi nel processo amministrativo**, anche a costo di sacrificare pretese generiche di riservatezza. Il TAR Liguria conferma la linea interpretativa più rigorosa nella valutazione dei **limiti all'ostensione**, valorizzando il **principio di proporzionalità** e la **funzione strumentale dell'accesso in sede giurisdizionale**. La decisione può dirsi paradigmatica per chiarire i margini di legittimità delle **opposizioni all'accesso** fondate sull'art. 35, comma 4, lett. a), del nuovo Codice dei contratti.

Pubblicato il 11/07/2025

N. 00833/2025 REG.PROV.COLL.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 484 del 2025, proposto da Ge.Am. - Gestioni Ambientali s.p.a., in proprio e quale mandataria del R.T.I. con Aoc s.r.l. e con Giuseppe Santoro s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Mozzati e Andrea Rossi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, in persona del Commissario e legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Erika Podestà e Tania Valle, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Progitec s.r.l., non costituita in giudizio;

per l'esibizione

dei documenti richiesti con istanze di accesso in data 7.11.2024 e in data 7.4.2025 e, in particolare, dell'offerta tecnica integrale presentata da Progitec s.r.l., previo annullamento delle note dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale prot. nn. 17348 e 17403 del 1°.4.2025, nelle parti in cui hanno reso disponibile la relazione oscurata nelle sezioni indicate dalla controinteressata, e della nota prot. n. 18697 del 9.4.2025, nella parte in cui ha ribadito il diniego di ostensione integrale dell'offerta tecnica;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure

Occidentale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2025, la dott.ssa Liliana Felletti e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Premesso che Ge.Am. s.p.a., seconda graduata nella gara per l'affidamento del servizio di pulizia di strade, piazzali e altri beni demaniali, nonché di ritiro, trasporto a smaltimento e/o recupero dei rifiuti nell'ambito del porto di Genova, ha agito ai sensi degli artt. 116 c.p.a. e 36, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, chiedendo al Tribunale di ordinare all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale l'ostensione dell'offerta tecnica in formato integrale presentata dall'aggiudicataria Progitec s.r.l.;

Rilevato che la stazione appaltante ha oscurato ampie parti della relazione della controinteressata in ragione dell'opposizione manifestata da quest'ultima, ai sensi dell'art. 35, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 36/2023, poiché Progitec s.r.l. ha dichiarato che il documento conterrebbe segreti tecnici e commerciali relativi a soluzioni originali e strategie aziendali adottate in molti territori in cui presta servizi analoghi (v. dichiarazione di Progitec s.r.l. in data 26.6.2024 e relazione tecnica con *omissis*, sub doc. 7 ricorrente);

Ritenuto che l'istanza ostensiva sia meritevole di accoglimento, giacché:

- nel valutare l'effettiva sussistenza di un segreto tecnico o commerciale l'Amministrazione non può ignorare la definizione contenuta nell'art. 98 del d.lgs. n. 30/2005 (Codice della proprietà industriale), il quale, ai fini della tutela, prescrive che le informazioni aziendali e le esperienze tecnico-industriali possiedano i requisiti di segretezza e rilevanza economica e siano sottoposte, da parte del legittimo detentore, a misure di protezione ragionevolmente adeguate. Pertanto, nella categoria dei segreti tecnici o commerciali non può ricadere qualsiasi elemento di originalità dello schema tecnico dell'offerta, perché è fisiologico che ogni imprenditore possieda una specifica organizzazione, propri contatti commerciali e idee differenti per soddisfare le esigenze della clientela: la qualifica di segreto tecnico o commerciale deve, invece, essere riservata ad elaborazioni e studi ulteriori, di carattere specialistico, che possano trovare applicazione in una serie indeterminata di appalti e siano in grado di differenziare il valore del servizio o della fornitura offerti solo a condizione che i concorrenti non ne vengano a conoscenza (in argomento cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 19 settembre 2024, n. 7650; T.R.G.A. Trento, 28 ottobre 2024, n. 158; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 3 luglio 2024, n. 4092; T.A.R. Toscana, sez. I, 6 aprile 2023, n. 355; T.A.R. Veneto, sez. I, 27 marzo 2023, n. 386; T.A.R. Liguria, sez. I, ord. 30 gennaio 2023, nn. 19-20; T.A.R. Lazio, Roma, sez. V, 15 febbraio 2022, n. 1872; T.A.R. Piemonte, sez. II, ord. 11 ottobre 2021, n. 899);

- nel caso in esame non risulta comprovata l'esistenza di segreti tecnici e/o commerciali, perché, da un lato, Progitec s.r.l. ha formulato una dichiarazione di riservatezza generica e

tautologica, mentre, dall'altro lato, l'ente portuale si è limitato a recepire acriticamente le affermazioni dell'aggiudicataria, senza esternare le motivazioni per cui, nella relazione tecnica, ricorrerebbero informazioni sottoposte a tutela industriale o commerciale. Tanto più che, come evidenziato dalla ricorrente, la gara in questione ha ad oggetto un servizio di pulizia e igiene ambientale, il quale attiene ad un settore di per sé non caratterizzato da particolari tecnologie o da innovazioni protette da brevetto (per una fattispecie analoga, relativa ad un appalto per la raccolta di rifiuti urbani, v. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 8 aprile 2025, n. 617);

Considerato, altresì, che:

- ai sensi dell'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, l'operatore economico partecipante alla gara di appalto ha titolo per accedere alle informazioni fornite dal concorrente, costituenti segreti tecnici o commerciali, se indispensabili ai fini della difesa in giudizio dei propri interessi in relazione alla procedura di affidamento del contratto;

- Ge.Am. s.p.a. ha esplicitato il nesso di strumentalità tra la relazione tecnica dell'aggiudicataria in versione integrale e la tutela della propria posizione nella causa radicata avverso gli atti di gara. Infatti, le parti omissate del documento riguardano numerosi aspetti delle attività e soluzioni proposte in riferimento ai vari criteri valutativi, sicché l'ostensione completa appare essenziale per comprendere le ragioni del più favorevole apprezzamento ricevuto da Progitec s.r.l. e, ove del caso, per contestare i maggiori punteggi ad essa attribuiti per i sub-parametri 1.3 e 1.4, nonché il pari merito per i sub-criteri 1.6, 2.2 e 3.1 (v. doc. 19 resistente), oltre che, eventualmente, per censurare il giudizio di congruità espresso dalla stazione appaltante a conclusione della verifica di anomalia dell'offerta, portante un ribasso significativo (per casi simili cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 9 maggio 2025, n. 3693; T.A.R. Liguria, sez. I, ord. 5 agosto 2022, n. 676);

- non è condivisibile l'obiezione della difesa pubblica secondo cui l'esigenza difensiva sarebbe da escludersi per via del notevole distacco in graduatoria fra la ricorrente e la controinteressata: invero, secondo consolidato orientamento pretorio, la pubblica amministrazione detentrica del documento ed il giudice amministrativo adito ex art. 116 c.p.a. devono solo verificare la presenza del nesso di strumentalità tra la documentazione richiesta e la situazione finale che l'istante intende tutelare, senza svolgere alcuna valutazione *ex ante* sull'ammissibilità, sull'influenza o sulla decisività del documento nel processo pendente o instaurando, poiché un simile apprezzamento compete esclusivamente all'autorità giudiziaria investita della questione (in tal senso cfr., *ex multis*, Cons. St., sez. V, 10 novembre 2023, n. 9672; Cons. St., sez. V, 31 maggio 2023, n. 5367; Cons. St., ad. plen., 18 marzo 2021, n. 4);

Ritenuto, conclusivamente, che l'*actio ad exhibendum* sia fondata e debba, quindi, essere accolta, con conseguente ordine all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale, ex art. 116, comma 4, c.p.a., di esibire a Ge.Am. s.p.a. la documentazione richiesta;

Ritenuto, infine, che le spese di lite seguano, come di regola, la soccombenza, con liquidazione in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati e ordina all'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale di esibire alla ricorrente la documentazione richiesta, entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione in via amministrativa o, se anteriore, dalla notificazione ad iniziativa di parte della presente sentenza.

Condanna l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale al pagamento delle spese di lite in favore della ricorrente, liquidandole forfettariamente nell'importo di € 2.000,00 (duemila//00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato, se versato.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 20 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Liliana Felletti, Primo Referendario, Estensore

Marcello Bolognesi, Referendario