

Pubblicato il 05/01/2026

N. 00113/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 11813/2024 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 Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 11813 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

19-01 Holding S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B286400827, rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Mazzella, Giovanni Greco, Francesca Piergentili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dell'Interno, 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*

Canadian Commercial Corporation, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Nunzio Bicchieri, Stefania Casini, Alessia Fatuzzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

De Havilland Aircraft Of Canada Ltd, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Nunzio Bicchieri, Stefania Casini, Alessia Fatuzzo, Francesco Salis, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Leonardo S.p.A., non costituito in giudizio;

*per l'annullamento, per quanto riguarda il ricorso introduttivo:*

- dell'aggiudicazione definitiva – intervenuta con Decreto di aggiudicazione del Direttore Centrale del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – Direzione centrale per l'emergenza, il soccorso tecnico e l'antincendio boschivo – Ufficio coordinamento servizio aereo e servizio aeroportuale (di seguito anche solo “Dipartimento Vigili del Fuoco” o “Stazione Appaltante”) n. R.0000462 del 5.8.2024 (di seguito il “Decreto di Aggiudicazione”), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Europea in data 9.10.2024 (Numero di pubblicazione dell'avviso: 607365-2024; Numero dell'edizione della GU S: 197/2024) – in relazione alla “*Procedura negoziata, ai sensi dell'art. 76 del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per l'affidamento della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio DHC-515 e relativi materiali/attrezzature di supporto*”;
- di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e/o conseguente, ivi compresi tutti gli atti concernenti il suddetto procedimento e, in particolare:
  - Decreto a contrarre n. 265 dell'8.5.2024 della Stazione Appaltante (di seguito il “Decreto a contrarre”), mai pubblicato in Gazzetta ufficiale Europea né comunicato alla ricorrente;
  - lo schema di contratto concordato al tavolo di negoziazione europeo allegato alla mail del 4 aprile 2023 inviata dal Direttore per la gestione delle crisi e rescEU della DG ECHO, allo stato sconosciuto;
  - i verbali relativi alle sedute della Commissione incaricata di valutare le

manifestazioni di interesse con riferimento allo “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa del corpo nazionale dei vigili del fuoco*”, allo stato sconosciuti;

– l’elaborato finale della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento all’ “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa del corpo nazionale dei vigili del fuoco*”, allo stato sconosciuto;

– la nota prot. DCEMER/40911 del 14.12.2021 del Presidente della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento all’ “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa del corpo nazionale dei vigili del fuoco*” e, per quanto occorrer possa, della note prot. DCEMER/38136 del 19.11.2021,

*nonché per la declaratoria*

dell’inefficacia del contratto nelle more sottoscritto in data 27.9.2024, con n. prot. 39039 dalla Stazione Appaltante con la Canadian Commercial Corporation per l’affidamento dell’appalto di cui alla gara oggetto di giudizio e di quello di subappalto eventualmente nelle more sottoscritto;

*oltre che per la condanna della Stazione Appaltante a:*

a) a disporre una procedura di gara relativa alla fornitura oggetto di giudizio, con pronuncia a valere quale reintegrazione in forma specifica del danno subito da parte della ricorrente;

b) (in subordine) a disporre la riapertura e conclusione, ovvero la riedizione, della consultazione preliminare del mercato, finalizzata alla programmazione della procedura e alla predisposizione degli atti di gara e perseguirà, altresì, lo scopo di calibrare obiettivi e fabbisogni del Corpo (Nazionale dei Vigili del

Fuoco), tramite l'auspicato ausilio di soggetti qualificati, con pronuncia a valere quale reintegrazione in forma specifica del danno subito da parte della ricorrente;

c) (in ulteriore subordine), ad annullare *in parte qua* il Decreto di aggiudicazione, nella parte in cui non prevede dei meccanismi che evitino il cd. lock-in (diversi da quelli rivendicati in via principale), prevedendo la pianificazione di una “strategia” che consenta di prevedere un percorso di uscita da tale situazione di lock-in;

d) (in ultimo subordine) al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente per l'illegittima pretermissione dallo svolgimento della piena fornitura di cui alla gara oggetto di giudizio; al risarcimento del danno professionale e d'immagine conseguente alla mancata futura possibilità per la ricorrente di indicare l'aggiudicazione della gara di cui è causa ed il conseguente intero svolgimento della relativa fornitura tra i requisiti di qualificazione delle future gare d'appalto, di analogo oggetto, alle quali intenderà partecipare e al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente per la perdita di *chance*, anche con riferimento ai futuri **contratti** di fornitura preannunciati dall'Italia e dagli altri paesi europei, e sino al perpetuarsi della situazione di lock-in.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla 19-01 HOLDING S.R.L. il 27 dicembre 2024 per l'annullamento, previa sospensione:

- dell'aggiudicazione definitiva – intervenuta con Decreto di aggiudicazione del Direttore Centrale del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – Direzione centrale per l'emergenza, il soccorso tecnico e l'antincendio boschivo – Ufficio coordinamento servizio aereo e servizio aeroportuale (di seguito anche solo “Dipartimento Vigili del Fuoco” o “Stazione Appaltante”) n. R.0000462 del 5.8.2024 (di seguito il “Decreto di

Aggiudicazione”); pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Europea in data 9.10.2024 (Numero di pubblicazione dell'avviso: 607365-2024; Numero dell'edizione della GU S: 197/2024) – in relazione alla “*Procedura negoziata, ai sensi dell’art. 76 del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per l’affidamento della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio DHC-515 e relativi materiali/attrezzature di supporto*”;

- di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e/o conseguente, ivi compresi tutti gli atti concernenti il suddetto procedimento e, in particolare:

-Decreto a contrarre n. 265 dell’8.5.2024 della Stazione Appaltante (di seguito il “Decreto a contrarre”), mai pubblicato in Gazzetta ufficiale Europea né comunicato alla ricorrente;

-lo schema di contratto concordato al tavolo di negoziazione europeo allegato alla mail del 4 aprile 2023 inviata dal Direttore per la gestione delle crisi e rescEU della DG ECHO, allo stato sconosciuto;

-i verbali relativi alle sedute della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento allo “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa del corpo nazionale dei vigili del fuoco*”, allo stato sconosciuti;

- l’elaborato finale della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento all’ “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa del corpo nazionale dei vigili del fuoco*”, allo stato sconosciuto;

- la nota prot. DCEMER/40911 del 14.12.2021 del Presidente della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento all’ “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa*

*del corpo nazionale dei vigili del fuoco”;*

*nonché per la declaratoria dell'inefficacia del contratto nelle more sottoscritto in data 27.9.2024, con n. prot. 39039 dalla Stazione Appaltante con la Canadian Commercial Corporation per l'affidamento dell'appalto di cui alla gara oggetto di giudizio e di quello di subappalto eventualmente nelle more sottoscritto;*

*oltre che per la condanna della Stazione Appaltante a:*

- disporre l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'impugnata aggiudicazione in favore della Canadian Commercial Corporation (in epigrafe specificata);

- dichiarare l'inefficacia del contratto, unitamente agli eventuali affidamenti da esso derivati, ed in particolare del contratto di subappalto indicato nel Decreto di aggiudicazione eventualmente nelle more sottoscritto;

- condannare Dipartimento Dei Vigili Del Fuoco, Del Soccorso Pubblico E Della Difesa Civile - Direzione Centrale Per L'emergenza, Il Soccorso Tecnico E L'antincendio Boschivo - Ufficio Coordinamento Servizio Aereo E Soccorso Aeroportuale e il Ministero dell'Interno:

a) a disporre una procedura di gara relativa alla fornitura oggetto di giudizio, con pronuncia a valere quale reintegrazione in forma specifica del danno subito da parte della ricorrente;

b) (in subordine) a disporre la riapertura e conclusione, ovvero la riedizione, della consultazione preliminare del mercato, finalizzata alla programmazione della procedura e alla predisposizione degli atti di gara e perseguirà, altresì, lo scopo di calibrare obiettivi e fabbisogni del Corpo (Nazionale dei Vigili del Fuoco), tramite l'auspicato ausilio di soggetti qualificati, con pronuncia a valere quale reintegrazione in forma specifica del danno subito da parte della ricorrente;

c) (in ulteriore subordine), ad annullare in parte qua il Decreto di aggiudicazione, nella parte in cui non prevede dei meccanismi che evitino il cd. lock-in (diversi da quelli rivendicati in via principale), prevedendo la pianificazione di una “strategia” che consenta di prevedere un percorso di uscita da tale situazione di lock-in;

d) (in ultimo subordine) al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente per l'illegittima pretermissione dallo svolgimento della piena fornitura di cui alla gara oggetto di giudizio; al risarcimento del danno professionale e d'immagine conseguente alla mancata futura possibilità per la ricorrente di indicare l'aggiudicazione della gara di cui è causa ed il conseguente intero svolgimento della relativa fornitura tra i requisiti di qualificazione delle future gare d'appalto, di analogo oggetto, alle quali intenderà partecipare e al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente per la perdita di chance, anche con riferimento ai futuri **contratti** di fornitura preannunciati dall'Italia e dagli altri paesi europei, e sino al perpetuarsi della situazione di lock-in.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati dalla 19-01 HOLDING S.R.L. il 3 luglio 2025 per l'annullamento:

del Verbale Di Valutazione Delle Manifestazioni Di Interesse, Allegato\_1\_It.Dcemer.Registro Ufficiale.U.0015237.21-05.2025.h.10:34, mai notificato e/o comunicato alla ricorrente (anche solo 19-01) e da questa conosciuto solo in quanto depositato nel presente giudizio; nel ricorso n. 11813/2024 proposto per l'annullamento, previa concessione delle idonee misure cautelari, dell'aggiudicazione definitiva – intervenuta con Decreto di aggiudicazione del Direttore Centrale del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – Direzione centrale per l'emergenza, il soccorso tecnico e l'antincendio boschivo – Ufficio coordinamento servizio

aereo e servizio aeroportuale (di seguito anche solo “Dipartimento Vigili del Fuoco” o “Stazione Appaltante”) n. R.0000462 del 5.8.2024 (di seguito il “Decreto di Aggiudicazione”), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Europea in data 9.10.2024 (Numero di pubblicazione dell'avviso: 607365-2024; Numero dell'edizione della GU S: 197/2024) – in relazione alla “*Procedura negoziata, ai sensi dell'art. 76 del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per l'affidamento della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio DHC-515 e relativi materiali/attrezzature di supporto*”;

di ogni altro atto comunque presupposto, connesso e/o conseguente, ivi compresi tutti gli atti concernenti il suddetto procedimento e, in particolare:

Decreto a contrarre n. 265 dell'8.5.2024 della Stazione Appaltante (di seguito il “Decreto a contrarre”), mai pubblicato in Gazzetta ufficiale Europea né comunicato alla ricorrente; lo schema di contratto concordato al tavolo di negoziazione europeo allegato alla mail del 4 aprile 2023 inviata dal Direttore per la gestione delle crisi e rescEU della DG ECHO, allo stato sconosciuto; i verbali relativi alle sedute della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento allo “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa del corpo nazionale dei vigili del fuoco*”, allo stato sconosciuti; l'elaborato finale della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento all' “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa del corpo nazionale dei vigili del fuoco*”, allo stato sconosciuto; la nota prot. DCEMER/40911 del 14.12.2021 del Presidente della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento all' “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta*

*aerea ad ala fissa del corpo nazionale dei vigili del fuoco*”; nonché per la declaratoria dell’inefficacia del contratto nelle more sottoscritto in data 27.9.2024, con n. prot. 39039 dalla Stazione Appaltante con la Canadian Commercial Corporation per l’affidamento dell’appalto di cui alla gara oggetto di giudizio e di quello di subappalto eventualmente nelle more sottoscritto; oltre che per la condanna della Stazione Appaltante a; disporre l’annullamento, previa sospensione dell’efficacia, dell’impugnata aggiudicazione in favore della Canadian Commercial Corporation (in epigrafe specificata); dichiarare l’inefficacia del contratto, unitamente agli eventuali affidamenti da esso derivati, ed in particolare del contratto di subappalto indicato nel Decreto di aggiudicazione eventualmente nelle more sottoscritto; condannare Dipartimento Dei Vigili Del Fuoco, Del Soccorso Pubblico E Della Difesa Civile - Direzione Centrale Per L'emergenza, Il Soccorso Tecnico E L'antincendio Boschivo - Ufficio Coordinamento Servizio Aereo E Soccorso Aeroportuale e il Ministero dell’Interno: a) a disporre una procedura di gara relativa alla fornitura oggetto di giudizio, con pronuncia a valere quale reintegrazione in forma specifica del danno subito da parte della ricorrente; b) (in subordine) a disporre la riapertura e conclusione, ovvero la riedizione, della consultazione preliminare del mercato, finalizzata alla programmazione della procedura e alla predisposizione degli atti di gara e perseguirà, altresì, lo scopo di calibrare obiettivi e fabbisogni del Corpo (Nazionale dei Vigili del Fuoco), tramite l’auspicato ausilio di soggetti qualificati, con pronuncia a valere quale reintegrazione in forma specifica del danno subito da parte della ricorrente; c) (in ulteriore subordine), ad annullare in parte qua il Decreto di aggiudicazione, nella parte in cui non prevede dei meccanismi che evitino il cd. lock-in (diversi da quelli rivendicati in via principale), prevedendo la pianificazione di una “strategia” che consenta di prevedere un percorso di uscita da tale situazione

di lock-in; d) (in ultimo subordinate) al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente per l'illegittima pretermissione dallo svolgimento della piena fornitura di cui alla gara oggetto di giudizio; al risarcimento del danno professionale e d'immagine conseguente alla mancata futura possibilità per la ricorrente di indicare l'aggiudicazione della gara di cui è causa ed il conseguente intero svolgimento della relativa fornitura tra i requisiti di qualificazione delle future gare d'appalto, di analogo oggetto, alle quali intenderà partecipare e al risarcimento dei danni subiti e subendi dalla ricorrente per la perdita di chance anche con riferimento ai futuri **contratti** di fornitura preannunciati dall'Italia e dagli altri paesi europei, e sino al perpetuarsi della situazione di lock-in.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno, di Canadian Commercial Corporation e di De Havilland Aircraft Of Canada Ltd;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2025 la dott.ssa Caterina Lauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

### *1. I fatti di causa*

La ricorrente, - società 19-01 Holding s.r.l. – ha impugnato: - l'aggiudicazione definitiva – intervenuta con decreto del Direttore Centrale del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – Direzione centrale per l'emergenza, il soccorso tecnico e l'antincendio boschivo – Ufficio coordinamento servizio aereo e servizio aeroportuale n. R.0000462 del 5 agosto 2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Europea in data 9 ottobre

2024 in relazione alla “*Procedura negoziata, ai sensi dell’art. 76 del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per l’affidamento della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio DHC-515 e relativi materiali/attrezzature di supporto*” – il decreto a contrarre n. 265 dell’8 maggio 2024 della Stazione Appaltante, mai pubblicato in Gazzetta ufficiale Europea né comunicatole; – lo schema di contratto concordato al tavolo di negoziazione europeo allegato alla mail del 4 aprile 2023 inviata dal Direttore per la gestione delle crisi e rescEU della DG ECHO; – i verbali relativi alle sedute della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento all’ “*Avviso di consultazione preliminare di mercato ex art. 66 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (codice degli appalti) per rinnovo flotta aerea ad ala fissa del corpo 3 nazionale dei vigili del fuoco*”; – l’elaborato finale della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento a tale avviso; – la nota prot. DCEMER/40911 del 14 dicembre 2021 del Presidente della Commissione incaricata di valutare le manifestazioni di interesse con riferimento alla suddetta consultazione preliminare di mercato; le note prot. DCEMER/38136 del 19 novembre 2021.

1.1. Ha premesso di rivestire la qualità di operatore economico che vanta “*un importante know-how ed una esperienza pluriennale internazionale nel settore dell’addestramento (aviazione civile), dei velivoli antincendio e degli operatori del servizio antincendio, essendo da tempo impegnata nella ricerca di soluzioni per la lotta antincendi*” e di aver sviluppato il progetto per un velivolo antincendio innovativo WF-X “Granpus”.

Ha riferito che l’amministrazione resistente ha indetto una “*una consultazione preliminare del mercato, finalizzata alla programmazione della procedura e alla predisposizione degli atti di gara e perseguirà, altresì, lo scopo di calibrare obiettivi e fabbisogni del Corpo (Nazionale dei Vigili del Fuoco), tramite l’auspicato ausilio di soggetti qualificati*”, riguardante l’acquisizione di 2 nuovi aeromobili con opzione

di acquisto di ulteriori esemplari, con prospettiva futura di rinnovo dell'intera flotta, con avviso pubblicato in Gazzetta Ufficiale Europea in data 26 gennaio 2021, cui ha partecipato (insieme alla società Leonardo S.p.A.), proponendo quale soluzione tecnica il velivolo WF-X "Granpus" che, secondo la sua prospettazione, è dotato di tutti i requisiti indicati dall'avviso in questione.

Tuttavia la suddetta consultazione si è conclusa con la decisione di aggiudicare l'appalto pubblico mediante una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara in favore di Canadian Commercial Corporation per l'affidamento della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio DHC-515 e relativi materiali/attrezzature di supporto.

Nell'ambito di tale vicenda si è inserita la proposta della Commissione Europea riguardante lo "*Agreement-in-principle tra gli Stati Membri dell'Unione interessati e la Società Viking Ltd in merito alla possibile fornitura di aeromobili antincendio*", con l'attribuzione di due velivoli all'Italia, finanziati dalla stessa Unione europea.

La ricorrente asserisce che la sottoscrizione del "Agreement-in-principle" avrebbe comportato la "precipitosa" conclusione della procedura preliminare di mercato (cfr. ricorso pag. 8) con la nota prot. DCEMER/40911 del 14 dicembre 2021 il cui Presidente della Commissione dava atto di non aver ("al momento") ricevuto riscontro alla richiesta di chiarimenti inviata ed accertava che "*in questa fase, l'unica soluzione percorribile appare quella formulata da Viking consistente nell'aggiornamento dell'attuale velivolo Viking CL-415*" descritto come nuovo velivolo anfibia anti-incendio di cui era previsto l'ottenimento della certificazione in circa 5 anni decorrenti dall'avvio del programma di sviluppo. In definitiva, sostiene che tale velivolo - definito come "*unica soluzione percorribile*" - presenta gli stessi caratteri di quello proposto dalla ricorrente, trattandosi di un mero progetto di un nuovo velivolo antincendio dallo

sviluppo incerto, non trattandosi, come sostenuto, di un aggiornamento di quello attualmente in uso Viking CL-415, fuori produzione dal 2015.

Ciò posto, a distanza di tre anni dalla conclusione della procedura di consultazione di mercato, con “*Avviso di aggiudicazione di un appalto o di una concessione*” pubblicato in Gazzetta Ufficiale Europea in data 9 ottobre 2024 è stata comunicata l'avvenuta aggiudicazione in favore di Canadian Commercial Corporation dell'affidamento della fornitura di n. 2 aeromobili antincendio DHC-515 e relativi materiali/attrezzature di supporto, il tutto, quindi, tramite una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara.

All'esito della richiesta di accesso agli atti presentato dalla società ricorrente, il Ministero ha trasmesso copia del decreto a contrarre n. 265 dell'8 maggio 2024, del Decreto di aggiudicazione n. 462 del 5 agosto 2024 e ha comunicato che il contratto era stato stipulato in data 27 settembre 2024.

La ricorrente, pertanto, ha proposto impugnazione avverso gli atti sopra indicati, domandandone l'annullamento e la declaratoria di inefficacia del contratto, previa sospensione cautelare, articolando, altresì, una domanda risarcitoria in forma specifica (diretta all'indizione di una procedura di gara o alla riapertura della consultazione preliminare di mercato e, in subordine, alla previsione di una strategia per uscire dalla condizione di lock-in) e, in ultimo subordine, di condanna del risarcimento del danno patito.

1.2. Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi:

*“I. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. e degli artt. 1, 2, 3, 71, 76 e 77 del D.Lgs. 36/2023; violazione della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 n. 2014/24/UE; violazione delle Linee Guida ANAC n. 8 “Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili”; violazione (in concreto) dei principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza, economicità, efficacia, tempestività e correttezza, non*

*discriminazione, trasparenza e proporzionalità; eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione, illogicità e contraddittorietà, travisamento dei fatti.”*, con cui ha denunciato la violazione dell’art. 76 d.lgs. n. 36/23 in carenza del presupposto dell’assenza di concorrenza per motivi tecnici, ritenuto erroneamente sussistente dall’amministrazione resistente, che non ha assolto all’onere motivazionale rafforzato sulla stessa ricadente. Il riferimento alla consultazione preliminare di mercato sarebbe del tutto apodittico e sfornito di istruttoria, anche in considerazione del tempo trascorso (tre anni) dalla sua conclusione, in un settore, come quello in esame, caratterizzato da un continuo progresso tecnologico.

*“II. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 Cost. e degli artt. 1, 2, 3, 37, 76 e 77 del D.Lgs. 36/2023; violazione delle Linee Guida ANAC n. 8, “Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili”; violazione (in concreto) dei principi di trasparenza, parità di trattamento e concorrenza, economicità, efficacia, tempestività e correttezza, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà.”*, con cui ha dedotto che con la decisione in esame si darebbe determinata una condizione di lock-in, non consentendo a nuovi operatori di contendere il mercato in questione.

*“III. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 30, 59, 60, 61, 62, 63 e 66 del D.Lgs. 50/2016 nonché degli artt. 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 e 77 del D.Lgs. 36/2023 e delle Linee Guida ANAC n. 14 “Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato”. Violazione del principio di tassatività delle procedure di affidamento dei contratti pubblici e dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Violazione dell’Avviso di consultazione preliminare di mercato pubblicato sul sito istituzionale n. 13 del 19.01.2021. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta e sviamento.”*, con cui ha dedotto che la consultazione preliminare di mercato,

posta a fondamento della decisione di affidare direttamente il contratto, fosse, in realtà, finalizzata allo svolgimento di una gara “ordinaria”; invece, di fatto, quello che si è verificato è che quella che formalmente è stata definita come “consultazione di mercato” si è risolta in una gara “ordinaria” conclusa ed aggiudicata con la nota del 14 dicembre 2021, in violazione della normativa nazionale ed eurounitaria in materia di **contratti pubblici**, concorrenza ed evidenza pubblica, in quanto priva di parametri di riferimento, in assenza di predeterminazione dei criteri di aggiudicazione, valutazione e comparazione dei modelli offerti.

*“IV. – Violazione e falsa applicazione degli artt. 30, 59, 60, 61, 62, 63 e 66 del D.Lgs. 50/2016 nonché degli artt. 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 e 77 del D.Lgs. 36/2023 (sotto altro profilo). Violazione dell’Avviso di consultazione preliminare di mercato pubblicato sul sito istituzionale n. 13 del 19.01.2021 (sotto altro profilo). Eccesso di potere per difetto di istruttoria e carenza di motivazione, contraddittorietà manifesta e sviamento.”*, con cui ha dedotto che l’amministrazione ha errato nel ritenere migliore il modello dell’aggiudicataria, posto che la valutazione dell’amministrazione *“si esprime in termini di mera equivalenza del modello «nuovo» rispetto al «vecchio»; mentre le pretese migliori sono soltanto affermate, ma non provate in relazione alle prescrizioni contenute nell’avviso di consultazione preliminare, con tempi di certificazione che, in realtà, sono analoghi a quelli richiesti per il velivolo proposto dalla ricorrente.”*

*“V. – Violazione artt. 76 e 77 del Codice dei Contratti pubblici (sotto altro profilo). Eccesso di potere. Violazione delle Linee Guida ANAC n. 14 recanti «Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato» del 14.2.2019, n. 445.”*, con cui ha contestato che l’amministrazione non ha riaperto la consultazione preliminare di mercato, conclusasi nel 2021, non aggiornandone il risultato, ma, anzi, ponendola a fondamento della decisione di affidare il contratto senza gara, intento non specificamente dichiarato in sede di consultazione.

“VI. – *(in subordine). Violazione artt. 76 e 77 del Codice dei Contratti pubblici (sotto altro profilo). Eccesso di potere. Linee guida ANAC n. 8, recanti “Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili.”*, nella parte in cui l’amministrazione non ha pianificato alcuna strategia per uscire dalla condizione di lock-in, non essendo stata svolta alcuna analisi di mercato, creando, invece, le premesse per perpetuare tale condizione anche nei prossimi anni.

“VII. – *Violazione e falsa applicazione dell’art. 119 del D.Lgs. 36/2023.*”, considerato che, nel decreto di aggiudicazione, si legge, in contrasto con tale disposizione che “*la CCC, in qualità di “prime contractor”, affiderà in subappalto la costruzione degli aeromobili al “Type Certificate Holder” (detentore del certificato di tipo)*” e che “*a seguito della firma del contratto tra la CCC e il Ministero dell’Interno, sarà stipulato il contratto di subappalto, che verrà trasmesso alla Stazione appaltante almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio delle prestazioni?*”.

1.3. L’amministrazione si è costituita il 3 novembre 2024 e ha depositato documenti e memoria il 15 novembre 2025, con cui ha preliminarmente eccepito la tardività del ricorso, tenuto conto che il decreto a contrarre era stato pubblicato già il 1° luglio 2024, mentre quello di aggiudicazione il 6 agosto 2024, sul sito istituzionale della stazione appaltante. Ha poi osservato che il 19 settembre 2024 la ricorrente aveva manifestato di essere già a conoscenza di atti richiamati nel decreto a contrarre (di natura immediatamente lesiva in quanto con esso si è deciso di affidare direttamente il contratto), riportati nella sua istanza di accesso. Nel merito, ha insistito per la correttezza del suo operato, domandando, quindi, che il ricorso e l’annessa istanza cautelare fossero respinti. Nello specifico ha rappresentato che la decisione impugnata risponde ad esigenze manifestate sia a livello europeo che nazionale, fattesi più pressanti in seguito all’incidente occorso il 27 ottobre

2022, che ha comportato la perdita di un aeromobile, con la conseguenza che la flotta è attualmente composta di soli 18 velivoli. In tale contesto il modello DHC-515 fornito dall'aggiudicataria è costruito sulla base della certificazione A14EA, rev. n. 9, per il modello "CL-215-6B11", rilasciata in data 22 luglio 2010 dall'Autorità aeronautica competente *"Si tratta, in sostanza, della stessa certificazione del velivolo CL-415 – come può evincersi dall'estratto del documento tecnico «Type specification - Model DHC-515» in Allegato 11 – sul quale saranno implementate una serie di modifiche per migliorarne le caratteristiche tecniche."* (cfr. pag. 7 della memoria). A riprova di ciò *"la Canadian Commercial Corporation, con la stipula dei contratti con gli Stati membri aderenti al programma «rescEU» si è impegnata a fornire i velivoli secondo un cronoprogramma condiviso, che prevede la prima consegna dopo soli tre anni e mezzo dalla data di esecutività dei relativi atti negoziali (Cfr. cronoprogramma in Allegato 13)."* (pag. 8 della memoria). Ha poi aggiunto che la ricorrente prevede di ottenere la certificazione in circa 4 o 5 anni, ma che tale previsione deve ritenersi decorrere dalla costruzione del prototipo, allo stato, non ancora realizzato, risultando dal suo stesso sito internet che il progetto è fermo alla fase preliminare di individuazione dei siti di produzione del primo modello. Riguardo alla denunciata condizione di lock – in, ha rappresentato che con il provvedimento impugnato, tenuto conto degli esiti della consultazione preliminare, *"ha inteso limitare l'attuale fornitura ai soli n. 2 aeromobili finanziati dalla Commissione europea, rimandando l'acquisto dei velivoli occorrenti per rinnovare la flotta attualmente in dotazione (n. 18 velivoli CL415) a un futuro in cui, ci si auspica, il mercato offrirà soluzioni di nuova generazione, più performanti e con minor impatto ambientale."*, differenziandosi rispetto ad altri Stati europei che hanno acquistato un numero di velivoli superiore (come Spagna e Grecia che ne hanno acquistato 7 ciascuno).

1.4. La camera di consiglio del 19 novembre 2024 è stata rinviata a quella del

18 marzo 2025 per consentire il perfezionamento della notifica internazionale nei confronti delle società controinteressate, all'esito della quale, ai sensi dell'art. 55 comma 10, c.p.a., è stata fissata l'udienza pubblica del 16 dicembre 2025.

1.5. Nel frattempo, la ricorrente ha proposto un ricorso per motivi aggiunti, impugnando il verbale conclusivo dei lavori della Commissione del 13 dicembre 2021, in ragione di documenti ostesi dall'amministrazione il 22 novembre 2024, integrando i motivi già proposti.

In dettaglio ha aggiunto che nota del 14 dicembre 2021 e i verbali della Commissione sono affetti da difetto di istruttoria (e di aggiornamento a distanza di 3 anni) che ha pregiudicato la ricorrente, che non ha potuto competere in una gara pubblica con riferimento alle tempistiche di realizzazione dell'aereo; infatti, *“la proposta della ricorrente era decisamente superiore a quella della Viking, la quale veniva preferita solo per una tempistica di certificazione di poco inferiore – 5/6 anni contro 6/7 – in ragione di un gap che, tuttavia, nel 2024, a distanza di 3 anni, avrebbe dovuto essere considerato del tutto colmato”* (cfr. pag. 7 dei motivi aggiunti). La scelta di preferire il modello della controinteressata sarebbe, quindi, fondata unicamente sulle minori tempistiche per l'ottenimento della certificazione, conclusione frutto di carenze istruttorie e di mero recepimento delle affermazioni dell'aggiudicataria. Aggiunge, poi, che *“Dall'esame della documentazione sinora messa a disposizione della ricorrente si evince che sostanzialmente la Viking ha garantito la certificazione del velivolo sfruttando quella precedentemente rilasciata per la precedente «versione» dell'aereo, pure ipotizzando espressamente che qualora le modifiche realizzate richiedessero una nuova certificazione, questa sarebbe a carico dell'acquirente; e, dunque, del Ministero.”* (pag. 1 del ricorso per motivi aggiunti).

Ha, quindi, insistito per le conclusioni già spiegate con il ricorso introduttivo.

1.6. Il Ministero intimato ha depositato memoria il 13 gennaio 2025, ribadendo quanto in precedenza argomentato con le sue prime difese e rappresentando che *“nel mese di luglio 2024 la Viking ha già in corso la produzione del primo «DHC-515», come può evincersi dal video registrato negli stabilimenti aziendali in Victoria e Calgary”*

1.7. Le controinteressate - De Havilland Aircraft Of Canada Ltd e Canadian Commercial Corporation – hanno depositato identica memoria il 13 marzo 2025, evidenziando come: - gli esiti della consultazione resi noti il 14 dicembre 2021 avevano contenuto analogo a quelli svoltisi nella sede europea; - il velivolo DHC-515 è un CL-215-6B11 (variante del CL-415) che contempla circa 40 modifiche progettuali rispetto alla versione precedente, inclusi aggiornamenti all'obsolescenza tecnologica e miglioramenti del prodotto. Quanto al ricorso, ne ha preliminarmente eccepito la tardività, associandosi a quanto già argomentato dalla difesa erariale. Nel merito ha insistito per la correttezza della scelta del Ministero intimato, rappresentando che *“la Commissione ha di fatto subordinato l'accesso al finanziamento di 100 milioni di Euro alla stipula di specifici accordi con CCC/DHA, dopo aver stabilito insieme ai paesi europei coinvolti le caratteristiche minime che tali velivoli dovevano rispettare. Pertanto, se da un lato la scelta di rivolgersi a DHA si era rivelata l'unica opzione percorribile a livello italiano per assenza di concorrenza tecnica, dall'altro lato la scelta di tale fornitore era in qualche modo anche una scelta obbligata al fine di poter accedere ai finanziamenti europei.”* (cfr. pag. 11 della memoria). Sotto il profilo del denunciato lock-in ha rappresentato come, in realtà, non esista un vero e proprio mercato di velivoli antincendio con le caratteristiche necessarie, come stabilite a livello unionale, perché proprio tramite le consultazioni di mercato si è potuto concludere per l'assenza di concorrenza in tale ambito.

1.8. Ha replicato la ricorrente, osservando come il primo atto pubblicato nella

Gazzetta dell'Unione europea sia stato il decreto di aggiudicazione del 5 agosto 2024, il 9 ottobre 2024, a nulla rilevando quella sul sito istituzionale dell'amministrazione resistente, non rientrante tra le forme di pubblicità legale riconosciute dall'ordinamento, sulla base del combinato disposto degli artt. 27, 84 e 85 d.lgs. n. 36/2023. Ha poi aggiunto che, in quanto partecipante alla consultazione preliminare di mercato, le sarebbe stata dovuta la comunicazione di tutti gli atti conseguenti, ai sensi dell'art. 90 d.lgs. n. 36/2023. Nel merito delle avverse difese ha poi contestato che la decisione di affidare il contratto alle controinteressate fosse una scelta obbligata, promanante dall'adesione all'accordo stipulato dalla Commissione, come si ricaverebbe dalle dichiarazioni rese dal Commissario europeo Janez Lenarčič. Infine ha sottolineato che, dalle stesse difese delle controparti si ricaverebbe la necessità di ottenere una nuova certificazione, constatato che *“non è possibile introdurre «modifiche progettuali» senza incorrere nella necessità di dover procedere ad un «nuovo» processo di certificazione (cfr. Advisory Circular (AC) No. 500-016 From: Transport Canada).”*. Dall'istruttoria sarebbe quindi emerso un quadro pressoché identico che, quindi, avrebbe dovuto sfociare nell'indizione di una gara.

1.9. Il Ministero dell'Interno il 19 marzo 2025 ha riferito, con memoria, sullo stato di avanzamento della commessa, rappresentando che la Corte di Conti aveva ammesso alla registrazione il decreto di approvazione del contratto e che, pertanto, l'amministrazione, l'11 dicembre 2024 aveva pagato la prima rata prevista dal contratto di 30 milioni di euro e che lo stato di avanzamento lavori corrisponde a quanto concordato nel cronoprogramma. Ha poi rappresentato che il 4 marzo 2025 aveva richiesto agli operatori economici – compresa la ricorrente – eventuali aggiornamenti sullo stato dei progetti presentati.

1.10. Alla camera di consiglio dell'8 marzo 2025, previa discussione, il Presidente ha disposto il rinvio al merito all'udienza già fissata del 15 dicembre 2025.

1.11. Successivamente, il Ministero dell'Interno, il 23 maggio 2025 ha depositato in atti l'aggiornamento della consultazione preliminare di mercato con verbale del 23 maggio 2025 che ha confermato gli esiti precedenti, concludendo che *“Conferma che il velivolo DHC-515 rappresenta, alla data odierna, l'unico velivolo alternativo alla flotta CL-415 in quanto contempera il soddisfacimento dei requisiti tecnico-operativi necessari per l'assolvimento dell'attività AIB ed eventuali ulteriori attività istituzionali CCF, con l'esigenza di sufficiente concretezza e certezza per l'Amministrazione, anche in relazione ai tempi stimati di certificazione delle sole varianti di configurazione (STC) rispetto all'attuale velivolo CL.415 e di fornitura velivoli.”*, cui è seguita una memoria del 6 giugno 2025.

1.12. Le controinteressate hanno a loro volta depositato memoria il 19 giugno 2025, con cui, ribadita la preliminare eccezione di tardività del ricorso, hanno anche eccepito l'improcedibilità del ricorso per motivi aggiunti, alla luce degli esiti dell'aggiornamento della consultazione preliminare di mercato, non avendo la ricorrente superato la prova di resistenza sulla stessa ricadente, indicando le ragioni avrebbe potuto utilmente aggiudicarsi la fornitura in questione. Nel merito hanno insistito nelle argomentazioni già in precedenza spese a sostegno dell'infondatezza del ricorso e dei successivi motivi aggiunti.

1.13. La ricorrente, a questo punto, ha proposto un ulteriore ricorso per motivi aggiunti, impugnando il verbale di valutazione delle manifestazioni di interesse m\_it.dcemer.registro ufficiale.u.0015237.21-05.2025.h.10:34.

Considerato che l'amministrazione ha confermato la valutazione già espressa con il precedente verbale conclusivo della consultazione preliminare, la ricorrente ha dedotto avverso tale atto i motivi già proposti con il ricorso

introduttivo, oltre a quelli di seguito sintetizzati:

*“I. Violazione e falsa applicazione degli artt. 30, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 e 66 del D.Lgs. 50/2016 nonché degli artt. 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76 e 77 del D.Lgs. 36/2023 e delle Linee Guida ANAC n. 14. Violazione del principio di tassatività delle procedure di affidamento dei contratti pubblici e dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Violazione dell’Avviso di consultazione preliminare di mercato pubblicato sul sito istituzionale n. 13 del 19.01.2021. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta e sviamento. Violazione della disciplina del cd. «lock-in»”, con cui ha ribadito che la consultazione preliminare, in realtà, sarebbe divenuta una procedura di gara vera e propria, conclusasi con l’aggiudicazione a Canadian, configurando un caso di lock-in e che avrebbe dovuto essere aggiornata prima dell’affidamento diretto della commessa. Tale scelta sarebbe motivata non dalle migliori prestazioni del DHC-515, ma dalla necessità di accedere ai finanziamenti europei per cui la scelta delle controinteressate sarebbe stata, di fatto, vincolata.*

*“II. Eccesso di potere. Sviamento. Disparità di trattamento. Assenza di istruttoria.”, posto che non sarebbe chiaro se l’oggetto del contratto sia una “mera riproduzione del «vecchio» CL-415 – e come tale “certificabile”, avendo De Havilland acquisito i diritti sull’aereo, che era fuori produzione dal 2016 – o se, invece, come sembrerebbe, con il CL-415 condivide «le stesse caratteristiche tecniche di base con alcune migliorie», come tali necessitanti una nuova certificazione comunque complessiva” (cfr. pag. 22 del ricorso). Ha poi dedotto che la certificazione in possesso di De Havilland consentirebbe solo la produzione di componenti e parti e non di assemblare un intero velivolo e che la presunta incapacità produttiva della ricorrente avrebbe dovuto essere verificata nell’ambito di una gara pubblica.*

*“III. Violazione art. 93 del Codice dei contratti pubblici. Eccesso di potere.”, che sottolinea che i componenti della commissione preposta alla consultazione*

preliminare non fossero dotati della competenza tecnica necessaria a valutare le proposte.

Ha, quindi, chiesto l'accoglimento delle stesse conclusioni di cui al ricorso introduttivo.

1.14. De Havilland Aircraft Of Canada Ltd e Canadian Commercial Corporation hanno depositato identica memoria il 10 luglio 2025, così come il Ministero dell'Interno l'11 luglio 2025.

1.15. All'esito della camera di consiglio del 15 luglio 2025 è stata confermata, ai sensi dell'art. 55, co. 10 c.p.a., l'udienza pubblica del 16 dicembre 2025.

1.16. Depositate le memorie conclusive ai sensi dell'art. 73 c.p.a., all'udienza pubblica del 16 dicembre 2025 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

*2. Le eccezioni preliminari di irricevibilità per tardività del ricorso e di sopravvenuta carenza di interesse*

2.1. Preliminarmente non si condivide quanto eccepito dalle parti resistente e controinteressate in merito alla tardività del ricorso.

A sostegno dell'eccezione militerebbe l'intervenuta pubblicazione del decreto a contrarre il 1° luglio 2024 e del decreto di aggiudicazione in data 6 agosto 2024 sul sito istituzionale dell'amministrazione; inoltre, dalle premesse dell'istanza di accesso agli atti del 19 settembre 2025 (richiamanti gli atti citati nel decreto di aggiudicazione) si desumerebbe la piena conoscenza dell'atto della parte ricorrente per lo meno da tale data.

Ebbene, al riguardo, si concorda con quanto osservato dalla parte ricorrente secondo cui la pubblicazione intervenuta sul sito istituzionale dell'amministrazione, non rientrando tra le forme di pubblicità legale previste dal d.lgs. 36/2023 (combinato disposto degli artt. 27, 84 e 85), non fissa il termine di decorrenza del decorso del termine per l'impugnazione degli atti

che, invece, è decorrente dagli adempimenti imposti a livello unionale.

L'attuale art. 120 c.p.a., come novellato dal d.lgs. n. 36/23, stabilisce che il termine decorre, per il ricorso principale e per i motivi aggiunti, dalla ricezione della comunicazione dell'aggiudicazione ai sensi dell'art. 90, dal momento in cui gli atti sono messi a disposizione con l'accesso *ex lege* ai sensi dell'art. 36, mentre per i bandi e gli avvisi con cui si indice una gara che siano autonomamente lesivi il termine decorre dalla pubblicazione di cui agli artt. 84 e 85, recanti la disciplina della pubblicazione a livello europeo e nazionale. È, quindi, scomparso il riferimento alla piena conoscenza acquisita *aliunde*, che aveva alimentato il dibattito giurisprudenziale precedente all'entrata in vigore del nuovo codice. Per altro verso è stato previsto, al comma 3 dell'art. 120 c.p.a. che, nel caso in cui sia mancata la pubblicità del bando, il ricorso può essere proposto entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione. Per la decorrenza del termine l'avviso deve contenere: - la motivazione dell'atto di aggiudicazione e della scelta di affidare il contratto senza pubblicazione del bando; - l'indicazione del sito dove sono visionabili gli atti e i documenti presupposti.

Ciò premesso, il riferimento alla "pubblicazione" contenuto nel comma 3 dell'art. 120 c.p.a. va letto, in considerazione di quanto previsto dal precedente comma 2, che impone la pubblicazione ai sensi degli artt. 84 e 85 del Codice. Tale conclusione è, del resto, avvalorata dal fatto che il comma 3 disciplina l'ipotesi in cui la mancata previa pubblicazione di un bando ha impedito alla parte che intenda contestare tale decisione di poter accedere agli strumenti di tutela apprestati dall'ordinamento. Tutela che viene affermata ed ampliata nella previsione che consente, in caso di omessa pubblicazione anche dell'avviso di aggiudicazione, di contestarla nel termine di sei mesi dalla stipula del contratto.

Sulla necessità di dare pubblicità agli atti conclusivi del procedimento di affidamento di un contratto pubblico, il Codice, all'art. 111, impone alle stazioni appaltanti che hanno aggiudicato un contratto pubblico di inviare un avviso secondo le modalità di pubblicazione di cui all'articolo 84, confermando, quindi, a sua volta la necessità di tale adempimento, a tutela della trasparenza dell'azione amministrativa e per consentire la difesa degli interessi giuridicamente rilevanti che la stessa intercetta.

Non può, quindi, condividersi la tesi di parte resistente e delle controinteressate, intesa a far decorrere tale termine dalla pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero dell'Interno, né tantomeno a far discendere la conoscenza *aliunde* di tali atti dai contenuti dell'istanza di accesso agli atti, in assenza della pubblicazione dell'avviso nelle forme imposte dal Codice.

Il ricorso, pertanto, deve considerarsi tempestivamente proposto, in quanto notificato alle controparti l'8 novembre 2024, avuto riguardo al giorno di pubblicazione dell'avviso di aggiudicazione sulla Gazzetta Ufficiale Europea in data 9 ottobre 2024.

2.2. Quanto all'eccezione di sopravvenuta carenza di interesse si osserva quanto segue.

Il superamento della prova di resistenza presuppone lo svolgimento di una gara e fa ricadere sulla parte ricorrente la prova che, in caso di annullamento dell'aggiudicazione, la parte potrebbe ambire al conseguimento dell'utilità cui aspira.

Nel caso di specie, tuttavia, la contestazione riguarda proprio la mancata indizione di una gara pubblica per l'affidamento della commessa e la ricorrente denuncia di non essere stata posta nelle condizioni di poter competere per l'ottenimento di tale utilità, il che comporta che l'interesse della ricorrente alla proposizione del presente giudizio deriva dal mancato

confronto competitivo cui aspirava di poter accedere.

È noto che soggiace alla prova di resistenza chi fa valere vizi dell'aggiudicazione diretti alla sola contestazione della correttezza dei punteggi assegnati alle concorrenti, mentre non vi è sottoposta la denuncia di doglianze che colpiscano in radice la legittimità della procedura selettiva e ne rendano, pertanto, necessaria la riedizione ( in questo senso si veda, Consiglio di Stato, sez. III, 9 marzo 2020, n. 1710 e giurisprudenza ivi richiamata).

Diversamente opinando si dovrebbe ritenere, come del resto adombra la stessa ricorrente, che la procedura di consultazione preliminare di mercato costituisca essa stessa una “gara” conclusasi con l'affidamento alle controinteressate, ma così non è, come si avrà modo di esporre in seguito.

Il ricorso, pertanto, sotto questo profilo è procedibile, dovendo le relative doglianze essere trattate ed esaminate nel merito della loro fondatezza (o infondatezza).

### *3. La consultazione preliminare di mercato*

3.1. L'art. 77 del nuovo codice dei **contratti pubblici** così dispone: “1. *Le stazioni appaltanti possono svolgere consultazioni di mercato per predisporre gli atti di gara, ivi compresa la scelta delle procedure di gara, e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei relativi requisiti richiesti.* 2. *Per le finalità di cui al comma 1 le stazioni appaltanti possono acquisire informazioni, consulenze, relazioni e ogni altra documentazione idonea, anche di natura tecnica, da parte di esperti, operatori di mercato, autorità indipendenti o altri soggetti idonei. Tale documentazione può essere utilizzata anche nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto, a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza”.*

La disposizione si pone in linea di continuità rispetto alla previgente norma contenuta nel d.lgs. n. 50/2016 in relazione alla quale la giurisprudenza è

concorde nel ritenere che lo strumento integra una semplice pre-fase di gara, non finalizzata all'aggiudicazione di alcun contratto, con la conseguenza che l'operatore economico che vi partecipa non è titolare di una posizione differenziata in relazione alla successiva eventuale fase di gara, proprio in ragione dell'autonomia delle due fasi.

Il Consiglio di Stato, nel parere reso sulle Linee guida A.n.a.c. recanti *“Indicazioni sulle consultazioni preliminari di mercato”* del 14 febbraio 2019, n. 445, sezione atti normativi, i cui contenuti sono ancora attuali, lo ha definito come un mezzo di cui le stazioni appaltanti possono avvalersi allo scopo di avviare un dialogo informale con gli operatori di settore per acquisire le informazioni necessarie al successivo svolgimento di una procedura di gara o, anche, accertare l'eventuale infungibilità dei beni, prestazioni e servizi, ed assumere, su tale presupposto, scelte limitative del confronto concorrenziale.

In definitiva, emerge che le consultazioni preliminari di mercato sono una pre-fase eventuale e facoltativa di una procedura ad evidenza pubblica, che possono anche condurre alla scelta di procedere all'affidamento diretto della commessa, a seconda degli esiti e dei riscontri ottenuti.

3.2. Occorre ancora premettere che l'art. 76 d.lgs. n. 36/23 - a prescindere che si tratti di procedure sopra-soglia ovvero sotto-soglia -, nel disciplinare l'affidamento diretto senza gara, si pone in tendenziale linea di continuità con il previgente art. 63 del d.lgs. n. 50/2016, confermando la natura eccezionale del ricorso a tale procedura ed indicando i casi in cui è possibile ricorrervi, tra cui figura il caso in cui non vi sia una reale situazione di concorrenza. Tale circostanza ricorre, esemplificativamente, nei casi in cui non è stata presentata alcuna offerta/domanda di partecipazione o alcuna offerta/domanda di partecipazione appropriata in esito alle procedure ordinarie (aperta o ristretta) ovvero quando vi sia un solo operatore che può eseguire le forniture o i

servizi ovvero ancora quando la concorrenza è assente per motivi tecnici, rendendo, quindi, la prestazione offerta di natura infungibile (sulla natura eccezionale della procedura si veda, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3983/2019 e sez. III, n. 310/2018, oltre alle Linee Guida ANAC n. 8 e Corte UE, 8 aprile 2008, in C-337-05).

Per quanto rileva ai fini di causa, quindi, le consultazioni preliminari ben possono costituire lo strumento attraverso cui accertare l'eventuale infungibilità di beni, prestazioni, servizi, che costituisce la premessa necessaria per derogare al principio della massima concorrenzialità nell'affidamento dei **contratti pubblici**.

Ne discende che, qualora oggetto dell'appalto siano forniture e servizi asseritamente caratterizzati da infungibilità o esclusività, la rigorosa motivazione richiesta possa fondarsi sugli esiti di tale consultazione.

Proprio le Linee guida Anac n. 8 del 13 settembre 2017, adottate con riguardo al previgente art. 63, richiamate dalle parti, hanno condivisibilmente chiarito che, per fare luogo all'affidamento mediante procedura negoziata senza pubblicazione di bando, *“Un bene o un servizio possono essere infungibili perché, a causa di ragioni di tipo tecnico o di privativa industriale, non esistono possibili sostituti degli stessi, oppure a causa di decisioni passate da parte del contraente che lo vincolano nei comportamenti futuri o, infine, a seguito di decisioni strategiche da parte dell'operatore economico. Un operatore economico che offre un prodotto o un servizio infungibile potrà praticare un prezzo più elevato di quello che deriverebbe da un confronto concorrenziale, in quanto potrà sfruttare i vantaggi derivanti da una domanda inelastica, ovvero una domanda che reagisce poco a variazioni di prezzo. (...). Ne consegue, allora, che ciascuna stazione appaltante accerta i presupposti per ricorrere legittimamente alla deroga in esame, valutando il caso concreto alla luce delle caratteristiche dei mercati potenzialmente interessati e delle dinamiche che li caratterizzano, e motiva sul punto nella delibera o determina a contrarre o*

*altro atto equivalente, nel pieno rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, ovvero dei principi di concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.”. Alla definizione di cosa si intenda per prestazione infungibile l’Anac dedica una sezione apposita, chiarendo che non può farsi coincidere unicamente con l’elevato tasso di tecnologia o di specificità delle prestazioni richieste in sé considerati, dovendo essere in concreto sorretta dai dati raccolti attraverso la consultazione di mercato, dei cui risultati occorre, quindi, tenere conto. Prosegue poi nell’affermare che l’accertamento debba essere rigoroso e non fondato sulle sole dichiarazioni degli operatori, eseguito in concreto, tenendo conto di tutti gli elementi che devono concorrere all’espressione del giudizio finale e concludendo che “quando il rispetto di particolari vincoli imposti dal legislatore nazionale o comunitario o da accordi internazionali, determina l’impossibilità di rivolgersi a più fornitori, allora le stazioni appaltanti possono utilizzare la procedura negoziata senza preventiva pubblicazione del bando, fermo restando l’obbligo di indicare le ragioni che giustificano tale scelta.”*

Consegue che presupposto imprescindibile per la legittimità delle limitazioni alla concorrenza è l’infungibilità dei beni o dei servizi e che le consultazioni consentono di acquisire le informazioni necessarie per svolgere la richiamata istruttoria e per fondare la conseguente motivazione.

In altri termini la mancata esplicitazione del confronto concorrenziale, se giustificata in ragione della infungibilità dei beni o dei servizi, deve essere oggetto di adeguata e specifica istruttoria e motivazione e può essere dimostrata in base alle informazioni acquisite con le consultazioni preliminari di mercato (cfr. T.a.r. per la Campania, sez. V, n. 3956 del 2024).

In tale prospettiva la norma precisa la portata dell’onere motivazionale, che deve riguardare il caso concreto, ossia la specifica situazione di fatto, le caratteristiche dei mercati potenzialmente interessati e le relative dinamiche,

nel rispetto di principi del risultato, della fiducia nella correttezza e legittimità dell'azione amministrativa.

Ad avviso della giurisprudenza, soltanto nel caso in cui l'indagine abbia condotto all'individuazione di un unico operatore presente sul mercato, può disporsi l'affidamento diretto, poiché in tale condizione, a causa dell'assenza di mercato, lo svolgimento di una procedura di gara aperta alla concorrenza, sia pure in misura limitata, sarebbe un inutile dispendio di tempo, contrastante con il principio di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 2014, n. 3997; V, 30 aprile 2014, n. 2255; Consiglio di Stato sez. V, 20/11/2020, n. 7239).

Tuttavia, nel constatare l'autonomia tra le varie fasi, non può neppure concludersi che la consultazione preliminare di mercato costituisca l'antefatto necessario ed ineludibile per giungere alla decisione di affidare il contratto senza previa indizione della gara; ciò che è imposto all'amministrazione è di giustificare la sussistenza dei presupposti stabiliti dall'art. 76, co. 2, con un onere di motivazione rafforzato che attiene alla c.d. infungibilità del bene da acquistare.

Del resto la decisione di indire una consultazione preliminare è rimessa, comunque, all'autonomia decisionale dell'amministrazione, trattandosi di una pre-fase solo eventuale e facoltativa, tramite cui acquisire informazioni sul mercato di riferimento.

In altri termini il presupposto indefettibile affinché la decisione dell'amministrazione di procedere al ricorso di una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando possa essere reputata legittima è la conclusione che i beni o dei servizi siano caratterizzati da infungibilità, circostanza che deve essere oggetto di adeguato approfondimento istruttorio e ben motivata.

#### *4. Il decreto a contrarre*

4.1. Fatte tali dovute premesse di carattere generale occorre, a questo punto, alla luce dei vizi dedotti, verificare se il decreto a contrarre n. 265 dell'8 maggio 2024 e il successivo decreto di aggiudicazione del 5 agosto 2024 siano stati adottati nel solco di tali disposizioni.

La disamina di tali atti avverrà pur sempre nel rispetto dell'art. 112 c.p.c. e, quindi, in considerazione delle specifiche ragioni di doglianza articolate dalla parte ricorrente che, per ragioni di facilità di esposizione e di coerenza espositiva, possono essere così raggruppate: - difetto di istruttoria e di motivazione rispetto alla decisione di non procedere all'indizione di una gara pubblica e, quindi, di concludere la consultazione preliminare di mercato nel senso di reputare la concorrenza assente per motivi tecnici (motivi nn. 1, 4, 5 del ricorso introduttivo, reiterati con i primi motivi aggiunti; primo ricorso per motivi aggiunti; motivi 1, 2 e 3 del secondo ricorso per motivi aggiunti) – la mancata indizione di una gara darebbe origine ad una condizione di lock-in del mercato (motivi 2 e 6 del ricorso introduttivo).

4.2. Ebbene il decreto a contrarre, con cui l'amministrazione si determina di procedere all'espletamento di una procedura negoziata, nelle premesse:

- rappresenta l'esigenza di procedere ad un progressivo potenziamento e sostituzione degli aeromobili, facenti parte della flotta anticendio (considerato anche l'incidente occorso il 27 ottobre 2022 che ha ridotto il numero dei componenti della flotta da 19 a 18);
- rammenta che il Corpo Nazionale Vigili del Fuoco partecipa dal 2016 al meccanismo unionale di Protezione Civile, mettendo a disposizione, in caso di carenze di mezzi a livello europeo, due aeromobili CL-415;
- specifica che, nell'ambito di tale cooperazione, è stata introdotta la riserva "rescEU" che ha *“istituito uno specifico gruppo di lavoro, denominato «Aerial Forest Firefighting Task Team (AFFTT-UE)» che, in ossequio ai compiti assegnati, ha delineato*

*le caratteristiche ottimali e le relative specifiche minime degli aeromobili da impiegare nell'area del Mediterraneo per la lotta attiva agli incendi boschivi?;*

- *“le succitate specifiche minime definite dal AFFTT-UE delineano un aeromobile antincendio idoneo a soddisfare anche l'esigenza nazionale di potenziamento e ammodernamento della flotta aerea antincendio di Stato costituita da velivoli CL-415”;*

- a questo punto richiama anche gli esiti della consultazione preliminare di mercato pubblicata il 26 gennaio 2021, evidenziando che si è conclusa individuando l'aeromobile “DHC515”, proposto dalla Viking Ltd del gruppo De Havilland Aircraft of Canada Ltd (Canada), in una versione aggiornata dell'attuale CL-415, quale unica soluzione offerta dal mercato in grado di soddisfare l'esigenza in argomento, dando atto di non aver avuto risposta all'ulteriore richiesta di informazioni indirizzata agli altri operatori partecipanti;

- prosegue nel descrivere i passaggi che hanno condotto alla sottoscrizione dello “Agreement in principle” in data 28 ottobre 2021 dai rappresentanti dei paesi europei aderenti (Italia, Francia, Spagna, Croazia, Grecia e Portogallo), con il quale si rappresenta alla Viking Ltd l'intendimento, non vincolante, di acquistare complessivamente almeno n. 24 aeromobili DHC515, di cui n. 2 destinati all'Italia, al prezzo massimo cadauno di 49,9 milioni di USD, nella configurazione standard definita dalla Commissione europea e le descrive le successive fasi che condurranno alla stipula di un “Prime Contract” e di un “Domestic Contract”;

- riferisce che, in adesione al bando “UPCM-2022-rescEU-Capacities-AFFF-IBA”, è stata trasmessa alla Commissione europea “la proposta tecnica ed economica, formulata congiuntamente dal Dipartimento della protezione civile e dal DipVVF, per la costituzione di un modulo “rescEU” composto da n. 2 aeromobili anfibi antincendio e relativi materiali/attrezzature di supporto, trasmessa alla Commissione UE in riscontro al citato invito prot. Ares(2022)1680596 del 7 marzo 2022, per un importo

*complessivo, a carico del DipVVF, stimato in Euro 115.458.742,71, IVA esclusa”,* accettata con la nota prot. Ares(2022)5235384 del 19 luglio 2022, che ha condotto alla sottoscrizione del Grant Agreement n. 101097361, stipulato tra la Commissione Europea e il Dipartimento della protezione civile, per il cofinanziamento dell’acquisto del modulo aereo “rescEU”, composto da n. 2 aeromobili anfibi antincendio, fino all’importo massimo di € 100.000.000,00 a carico della Commissione UE.

Dalla lettura del documento in questione si ricava, quindi, che gli esiti della consultazione preliminare di mercato sono solo uno degli elementi posti a fondamento dell’atto, che si propone, principalmente, di aderire all’iniziativa *“per la costituzione di un modulo «rescEU» composto da n. 2 aeromobili anfibi antincendio e relativi materiali/attrezzature di supporto”*, finanziato dalla Commissione europea per € 100.000.000,00, al fine di mettere a disposizione tali nuovi aeromobili al servizio del programma comune di protezione civile.

#### *5. L’ Avviso della consultazione preliminare di mercato*

5.1. Passando all’esame de l’*“Avviso della consultazione preliminare di mercato”* del 19 gennaio 2021:

- viene dato atto dell’obsolescenza della flotta di velivoli antincendio a disposizione in conseguenza della quale *“il Corpo intende effettuare sia interventi anti obsolescenza e aggiornamento tecnologico che la progressiva sostituzione degli aeromobili più anziani con altri di nuova generazione, più performanti e con minor impatto ambientale”*;
- che i requisiti del nuovo aeromobile dovranno tener conto degli impieghi nazionali, ma anche *“di quelli derivanti dalla partecipazione dell’Italia al progetto europeo RescUE, per il quale lo specifico gruppo di lavoro Aerial Forest Firefighting Task Team (AFFTT-UE) ha già delineato le specifiche minime degli aeromobili da impiegare nell’area del Mediterraneo mediante il documento che si allega, da ritenersi la base tecnica di*

*riferimento per la presente manifestazione di interesse”;*

- indica i requisiti di massima che il nuovo aeromobile dovrà avere (“*anfibi, o comunque in grado di prelevare acqua dal mare e da specchi d’acqua interni, anche di ridotte dimensioni; • più performanti degli attuali Viking CL-415 nell’impiego in attività AIB (maggiore capacità di carico di liquido estinguente e minor tempo di rifornimento, maggiore manovrabilità e velocità di trasferimento, più evoluta strumentazione di missione, capacità NVG, ecc.); • multiruolo con spiccate caratteristiche di versatilità, in particolare per ciò che attiene la strumentazione di missione SAR (Flir e videolink, ecc.) e la capacità di trasferimento di squadre di soccorritori, attrezzature e materiali in ambito nazionale ed extranazionale (trasporto moduli europei USAR, NBCR, HCP, maggiore autonomia, maggior confort cabina, ecc.); • idoneo per operazioni di concorso per ricerca, ed eventualmente anche soccorso e salvataggio in mare; • in grado auspicabilmente di traguardare anche ulteriori ambiti d’impiego nel contesto globale al fine di garantire interoperabilità, ampia diffusione e quindi competitività economica; • “green”, con più ridotto impatto ambientale (minor consumo di carburante, rumore e emissioni inquinanti)”*)

- conclude che “*la presente manifestazione di interesse riguarda l’acquisizione di 2 nuovi aeromobili con opzione di acquisto di ulteriori esemplari, con prospettiva futura di rinnovo dell’intera flotta. L’appalto presenta per il Corpo carattere di novità, essendo la prima procedura per l’affidamento, della fornitura di che trattasi.”.*

## *6. Il raffronto tra i due atti.*

6.1. L’esame comparato dei due atti, quindi, conduce a diverse conclusioni rispetto a quelle, seppur suggestive, cui giunge ricorrente, che pretende di far dipendere gli esiti della consultazione preliminare di mercato (a suo dire precipitosamente conclusa) dall’intenzione dell’Italia di accedere ai finanziamenti della Commissione europea per l’acquisto di due nuovi aeromobili, facendo derivare tale conclusione esclusivamente dal fatto che le tempistiche delle due vicende si siano – peraltro solo in parte – sovrapposte.

6.2. Dall'esame dei documenti, infatti, si ricava che mentre la consultazione era finalizzata al rinnovo integrale della flotta Canadair CL415, l'acquisto dei due DHC515 in questa sede contestato, invece, deriva e trova il suo fondamento nell'adesione dello Stato italiano al progetto comunitario di costituzione di una flotta aerea antincendio europea (flotta "rescEU"). I nuovi velivoli DHC515 acquistati, infatti, (così come quelli acquisiti dagli altri Paesi membri partecipanti al progetto) saranno destinati all'impiego nell'ambito di tale progetto, sotto il coordinamento della Commissione europea, per far fronte a emergenze che potrebbero manifestarsi negli Stati dell'Unione.

La sola ricapitolazione delle ragioni poste a fondamento della determina a contrarre, infatti, fa emergere chiaramente come quello alla consultazione di mercato del 2021 fosse solo un riferimento, destinato a corroborare ulteriormente la conclusione secondo cui il modello DHC515 è (tutt'oggi) l'unico mezzo offerto dal mercato in possesso dei requisiti previsti dal progetto europeo, a maggior conferma della sussistenza dei presupposti per agire mediante procedura negoziata.

Del resto, la stessa amministrazione osserva che *“Permane, tuttavia, l'esigenza di rinnovare la flotta CL415 esistente; l'avvio della relativa procedura è sospeso, in attesa che il mercato offra concrete alternative al velivolo CL415”* (cfr. memoria dell'amministrazione dell'11 luglio 2025).

## *7. Esame dei motivi di ricorso*

7.1. Infondatezza dei motivi nn. 1, 4, 5 del ricorso introduttivo, reiterati con i primi motivi aggiunti; dei motivi n. 2 e 3 del secondo ricorso per motivi aggiunti

7.1.1. Sulla base delle indicate premesse sono, pertanto, infondati tutti i motivi di ricorso diretti a contestare il difetto di istruttoria e di motivazione, in considerazione del fatto che il prototipo della ricorrente non è compatibile

con i caratteri indicati nel bando europeo, tenuto conto dei criteri stabiliti dalla Commissione EU - tra i quali la certificazione EASA – di cui la ricorrente è incontestatamente priva.

È infatti improprio, oltre che in contraddizione con le premesse degli atti sopra richiamati, concludere che la decisione dell'amministrazione di procedere all'acquisto dei due aerei DHC515 sia la diretta conseguenza degli esiti, reputati falsati, della consultazione preliminare di mercato che, come sopra meglio chiarito, costituisce solo uno degli antefatti della vicenda e che, in ogni caso, aveva espressamente indicato, quale criterio di valutazione, la rispondenza alle specifiche minime stabilite dal gruppo di lavoro Aerial Forest Firefighting Task Team *“da ritenersi la base tecnica di riferimento per la presente manifestazione di interesse”* (cfr. sub 5.1.).

Come sopra meglio chiarito, infatti, il decreto a contrarre ha lo scopo di aderire all'iniziativa *“per la costituzione di un modulo «rescEU» composto da n. 2 aeromobili anfibi antincendio e relativi materiali/attrezzature di supporto”*, finanziato dalla Commissione europea per € 100.000.000,00, al fine di mettere a disposizione tali nuovi aeromobili al servizio del programma comune di protezione civile. In tale sede che è stata individuata, quale unica soluzione tecnica allo stato a disposizione del mercato, alla luce delle specifiche tecniche individuate dal gruppo di lavoro Aerial Forest Firefighting Task Team, il velivolo DHC515. Infatti, all'Agreement in Principle erano allegati il confronto tra le specifiche tecniche dell'aeromobile rescEU e del CL-515, nonché l'elenco dei miglioramenti apportati al CL-415. Questi documenti illustrano le circa 40 modifiche progettuali apportate al DHC-515 rispetto al CL-415, che comprendono aggiornamenti sull'obsolescenza e miglioramenti del prodotto. A questo proposito, va notato che l'Allegato A del Prime Contract, ossia quello stipulato tra CCC e ciascuno Stato membro, stabilisce

tutte le specifiche tecniche del DHC-515.

Neppure può ritenersi che l'amministrazione abbia ancorato la propria decisione ad una "*precedente consultazione di mercato*" perché risalente al 2021 (mentre l'affidamento è del 2024), considerato che, all'esito della consultazione del 2021 nessun acquisto è stato fatto allo scopo di procedere ad un progressivo rinnovo della flotta di velivoli antincendio.

Quanto alla pretesa incompetenza dei soggetti componenti della Commissione della consultazione preliminare si tratta di deduzione del tutto priva di argomentazioni a supporto e, in questo senso, non condivisibile.

7.1.2. In ogni caso, si ritiene che le deduzioni di parte ricorrente non siano idonee a contraddire il fatto che il velivolo DHC515 è costruito in conformità a una certificazione di modello già rilasciata e tutt'ora in essere (quella del Canadair CL-415), con applicazione di circa 40 modifiche/miglioramenti.

7.1.3. Ciò posto, seppure tali modifiche/aggiornamenti richiederanno specifiche e distinte certificazioni, qualora non venissero rilasciate, non pregiudicherebbero l'aeronavigabilità del velivolo nel suo complesso. Sarebbe, quindi, comunque possibile costruirlo (senza le modifiche eventualmente non certificate) e adempiere al contratto stipulato. Il modello proposto dalla ricorrente, ancora in fase progettuale, invece, non è mai stato costruito, seppure in una versione semplificata e, quindi, non è munito della certificazione richiesta.

7.1.4. Sotto questo profilo sono efficaci le spiegazioni fornite dalla controinteressata che ha precisato, rispondendo alle obiezioni articolate dalla ricorrente con i secondi motivi aggiunti, che ai sensi della sezione 561.03 del Canadian Aviation Regulations (allegato come doc. n. 4), il titolare di un certificato tipo (per aeromobile) è autorizzato in via esclusiva a fabbricare l'aeromobile oggetto del certificato.

Ha, quindi, provato di essere titolare del c.d. del certificato tipo aeromobile rilasciato da Transport Canada n. A-86 (si vedano, anche docc. 10 e 11 depositati dal Ministero il 15 novembre 2025), il cui equivalente europeo è il certificato tipo EASA.IM.A.643 che include il modello CL-215-6B11. Trattasi di un modello di aeromobile che è stato certificato in due configurazioni diverse – la Variante CL-215T e la Variante CL-415. Ha poi precisato che il DHC-515 rientrerà nella configurazione CL-215-6B11.

Infine, ha esposto che, secondo la normativa canadese, l'aeromobile, dopo la sua costruzione, deve ottenere un ulteriore certificato, denominato di aeronavigabilità, tramite il quale Transport Canada accerta che lo specifico esemplare costruito è conforme alle specifiche contenute nel certificato tipo, spiegando, così, che il c.d. “certificato di fabbricazione” appartiene ad una fase successiva alla costruzione del velivolo.

È quindi il certificato tipo ad attestare che l'operatore economico è titolare di quello specifico modello di aeromobile e non, come sostenuto dalla ricorrente, soltanto la produzione o fabbricazione delle relative parti di ricambio.

Quanto alle tempistiche per la certificazione delle modifiche, dall'esame del Prime Contract si ricava il cronoprogramma per la produzione e la consegna degli aeromobili DHC-515 ai rispettivi Stati partecipanti, con previsione dell'applicazione di penali in caso di ritardo. In tale documento è prevista la consegna del primo velivolo, con la relativa certificazione, nel 2027 alla Grecia, cui seguiranno quelli destinati all'Italia. Di fatto, quindi, il primo velivolo sarà consegnato nel 2027; la scelta di privilegiare la Grecia è dipesa proprio dal fatto che tale acquisto si inserisce nell'ambito del meccanismo di cooperazione rescEU e che tale Paese è in condizioni deteriori rispetto al nostro, quanto a disponibilità di mezzi; va pure osservato che, trattandosi di un meccanismo di reciproca collaborazione, nel caso in cui fosse necessario l'impiego di ulteriori

velivoli in Italia, si potrebbe ricorrere al meccanismo del “prestito” di aeromobili, come stabilito dal suddetto meccanismo.

7.1.5. Per altro verso la ricorrente, il 2 marzo 2025, nel rispondere alla richiesta di aggiornamento sullo stato di sviluppo del suo prototipo indirizzata dall'amministrazione, ha, di fatto, confermato l'assenza di progressi rispetto all'offerta presentata nel 2021, ancora in una fase pressoché embrionale e, quindi, non idonea a garantire le esigenze rappresentate dall'amministrazione.

Dall'esame del doc. 27 della produzione documentale di parte ricorrente a pag. 3 si riporta che, a fronte di un contratto (non firmato) per un ordine di 50 velivoli allo stato “*Abbiamo iniziato la ricerca di un potenziale sito per la linea di produzione finale in Europa.*”, si menziona un sito a Nimes, poi abbandonato per l'aeroporto di Gorizia, con la possibilità di eseguire i test di certificazione presso l'aeroporto di Ronchi dei Legionari (Trieste) e spazi presso Monfalcone, provincia di Gorizia, (già sede nel 1923 delle officine per la costruzione di idrovolanti), senza, tuttavia, che vi sia evidenza di alcuna fase successiva alla mera individuazione. È poi indicata la data del 2030 per il completamento del prototipo, cui seguiranno le richieste di certificazione.

Da tale risposta, così come del resto da tenore complessivo degli atti di causa, si ricava che la ricorrente, più che sottolineare l'adeguatezza della sua proposta e la sua rispondenza ai requisiti delineati dalla Commissione europea (che, come detto, presuppongono il possesso di una certificazione), si limita a contestare l'adeguatezza della soluzione prescelta, con approccio critico, ma non propositivo.

7.2. Infondatezza dei motivi 3 del ricorso introduttivo e 1 del secondo ricorso per motivi aggiunti.

Sostiene parte ricorrente che la consultazione preliminare di mercato sia stata, di fatto, una gara in seguito alla quale il Ministero dell'Interno ha

illegittimamente individuato le controinteressate quali aggiudicatarie, acquistando i due velivoli DHC515 poi oggetto del decreto di aggiudicazione del 6 agosto 2025.

Per confutare tale tesi si richiamano le argomentazioni sopra già sviluppate nel par. sub. 3, 4 e 5, - riguardo l'autonomia della pre -fase della consultazione preliminare rispetto a quella di aggiudicazione della presente commessa - e le effettive motivazioni, ricavabili dal decreto a contrarre, che l'amministrazione ha posto a fondamento della decisione di aggiudicarla alle controinteressate.

Anche i suddetti motivi, pertanto, non possono essere favorevolmente scrutinati.

7.3. Infondatezza dei motivi 2 e 6 del ricorso introduttivo.

7.3.1. Occorre premettere che il c.d. lock- in si configura in tutti i quei casi in cui le decisioni di acquisto di un'amministrazione (o di un consumatore) prese in un dato momento vincolano le quelle di acquisto future, per la presenza di una serie di circostanze per cui non si potrà cambiare facilmente fornitore alla scadenza del periodo contrattuale.

Trattasi di condizione che caratterizza principalmente i mercati dei prodotti della c.d. ICT che inducono l'acquirente di un prodotto a rivolgersi, in seguito, sempre al medesimo operatore economico per la situazione di dipendenza che si viene a creare nell'utilizzo di un determinato applicativo, che rende apparentemente antieconomico la scelta di un concorrente, *“perché non sono disponibili le informazioni essenziali sul sistema che consentirebbero a un nuovo fornitore di subentrare al precedente in modo efficiente”* (cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Contro il lock-in: costruire sistemi TIC aperti facendo un uso migliore degli standard negli appalti **pubblici**, Com (2013) 455 final del 25 giugno 2013, citata nelle Linee guida n. 8 dell'Anac).

Il fatto che si tratti di una condizione che caratterizza soprattutto i mercati di tali prodotti è testimoniata dal fatto che il par. 2.2. delle Linee guida n. 8 è dedicato proprio alle strategie di possibile uscita nell'ambito di tali mercati.

7.3.2. Nel caso di specie, la ricorrente sostiene che il comportamento dell'amministrazione, di fatto, indurrebbe una condizione di lock-in e sia stato motivato dalla presenza di elevati costi di investimento non recuperabili e dalla circostanza che la aggiudicataria detiene l'esclusiva sui pezzi di ricambio dei velivoli CL-125 che, attualmente, compongono integralmente la flotta, non consentendo di superare la situazione di dipendenza dal precedente fornitore.

L'argomento si fonda sulla sostenuta migliore prestanza del progetto proposto dalla ricorrente - realmente rispondente alle esigenze dell'amministrazione - che, nonostante questo, non sarebbe stato preso in considerazione, a differenza di quello proposto dalle controinteressate, non consentendole di misurarsi in una gara pubblica sul tema delle tempistiche per l'ottenimento della certificazione.

7.3.3. Senonché la questione principale, nel caso di specie, attiene proprio al fatto che il prototipo della ricorrente non è allo stato ad uno stadio tale da garantire in tempi certi che potrà essere prodotto e, soprattutto, certificato (si veda in proposito quanto già osservato al par. sub. 7.1. con particolare riferimento al capoverso n. 7.1.4.). Non a caso gran parte delle doglianze della ricorrente sono dirette a contestare che anche l'aereo fornito dalle controinteressate sarebbe, al pari del suo, un modello nuovo e privo di certificazione e non, invece, a dimostrare di possederla a sua volta.

L'attuale situazione di lock-in, in altri termini, è allo stato determinata dal fatto che non sono presenti sul mercato velivoli muniti di certificazione che siano idonei a rispondere alle caratteristiche tecniche stabilite dal gruppo di lavoro Aerial Forest Firefighting Task Team ritenute *“la base tecnica di riferimento per la*

*presente manifestazione di interesse*” anche nella consultazione preliminare di mercato del 2021.

Ciò non toglie che, in conformità alle raccomandazioni contenute nelle Linee guida n. 8 dell’Anac, non si debbano pianificare delle future strategie di uscita da tale condizione.

7.3.4. Ciò posto, si è già detto della distinzione tra la procedura di consultazione preliminare di mercato e quella che ha condotto all’aggiudicazione alle controinteressate per l’acquisto dei due velivoli DHC-515.

In particolare, dalla lettura dei documenti si è potuto constatare che, mentre la consultazione aveva lo scopo di individuare soluzioni per l’acquisto di due esemplari dirette ad un progressivo rinnovo integrale della flotta dei velivoli antincendio, invece con l’aggiudicazione in questa sede impugnata l’amministrazione si è limitata ad acquisire due aeromobili DHC-515 da destinare al meccanismo di cooperazione unionale “RescUE”.

Nel contesto della consultazione preliminare, infatti, l’amministrazione ha manifestato espressamente la volontà di rinnovare la flotta antincendio costituita dai velivoli CL415 *“con altri di nuova generazione, più performanti e con minor impatto ambientale”*, rappresentando, quindi, un’intenzione di sostituzione di quelli attualmente in uso.

La stessa amministrazione ha riconosciuto nelle sue difese che *“tale esigenza, tutt’ora valida, non è stata attuata perché, come già ribadito, in esito alla consultazione di mercato, si è palesata l’impossibilità di ricorrere a soluzioni alternative rispetto all’unico aeromobile già certificato e rispondente ai requisiti minimi inderogabili (anfibia, di media grandezza, bi-motore, capacità di sgancio di almeno 6.000 lt). Per tale ragione, la Stazione appaltante ha inteso limitare l’attuale fornitura ai soli n. 2 aeromobili finanziati dalla Commissione europea, rimandando l’acquisto dei velivoli occorrenti per rinnovare la flotta*

*attualmente in dotazione (n. 18 velivoli CL415) a un futuro in cui, ci si auspica, il mercato offrirà soluzioni di nuova generazione, più performanti e con minor impatto ambientale.”* (cfr. memoria depositata il 15 novembre 2024).

Tale intenzione è corroborata da quanto previsto nella specifica clausola prevista all'art. 2.4, lettera (e) del contratto stipulato con la Canadian Commercial Corporation (si veda doc. 21 allegato al deposito dell'amministrazione del 15 novembre 2024).

La previsione di nuova consultazione di mercato che sarà avviata prima di procedere all'auspicato rinnovo della flotta, costituisce, quindi, a parere del collegio, uno strumento adeguato tramite il quale avviare una strategia per l'uscita dal c.d. lock-in del mercato, consentendone l'apertura a potenziali nuovi concorrenti.

Per altro verso, resta fermo che la nuova procedura presupporrà l'avvio di nuove consultazioni *ex novo*, mentre non può ritenersi che la mera richiesta di informazioni veicolata dall'amministrazione in data 4 marzo 2021, peraltro ai solo operatori che hanno partecipato a quella del 2021, abbia tali caratteristiche.

Del resto nessuna opzione di ulteriori acquisti è stata, al momento, attivata e il contratto è, allo stato, limitato all'acquisto di due soli aeromobili, mentre l'esigenza di rinnovo integrale della flotta permane.

7.3.5. Anche tale doglianza va, quindi, disattesa.

7.4. Infondatezza del motivo n. 7 del ricorso introduttivo

7.4.1. La ricorrente contesta che l'amministrazione abbia violato l'art. 119 c.p.a. con nullità del contratto di subappalto per aver affidato a terzi l'esecuzione integrale della prestazione. Il contratto, infatti, è stipulato con Canadian Commercial Corporation; tuttavia, la prestazione sarebbe eseguita integralmente dalla De Havilland Aircraft Of Canada Ltd. La ricorrente

deduce, quindi, in definitiva, la nullità del contratto di subappalto con De Havilland per affidamento integrale delle prestazioni al subappaltatore in luogo dell'appaltatore principale Canadian Commercial Corporation.

Il vizio trae il suo fondamento da quanto stabilito dalla stessa amministrazione ministeriale che, nel decreto di aggiudicazione del 6 agosto 2024, ha così previsto: *“la CCC, in qualità di «prime contractor», affiderà in subappalto la costruzione degli aeromobili al «Type Certificate Holder» (detentore del certificato di tipo); a seguito della firma del contratto tra la CCC e il Ministero dell'Interno, sarà stipulato il contratto di subappalto, che verrà trasmesso alla Stazione appaltante almeno venti giorni prima della data di effettivo inizio delle prestazioni, al fine di poter effettuare le verifiche previste dall'art. 119, comma 4, del Codice, propedeutiche al rilascio della necessaria autorizzazione; restano in capo alla CCC le attività di supervisione, coordinamento, gestione contrattuale e dei flussi finanziari, garanzia in caso di inadempimento del subappaltatore;”*

7.4.2. Ai fini della disamina della doglianza in questione occorre distinguere tra contratto di appalto di lavori e contratto di fornitura e, dunque, tra il primo e il contratto di compravendita (che costituisce il presupposto della fornitura stessa). La distinzione - esplicitata dall'Anac (atto di regolazione 31 gennaio 2001, n. 5) - è stata posta in termini funzionali, sotto il profilo della prevalenza della prestazione relativa al trasferimento del bene o di quella di realizzazione di un'opera o di un impianto. Nella sostanza, se l'attività da eseguire prevede la centralità di una prestazione di puro dare, allora ci si troverà al di fuori del perimetro del subappalto; se viceversa l'elemento delle lavorazioni (inteso come trasformazione di beni già prodotti) risulti preponderante, si rientrerà nell'ambito applicativo della norma. In quest'ottica, dunque, le mere forniture di beni rese in favore dell'esecutore di un contratto pubblico di lavori, allorché non corredate da manodopera funzionale alla trasformazione del

bene stesso nell'ambito del contratto principale, non dovrebbero costituire subappalto (in questi termini, ad esempio, è stato affermato che *“Non costituisce subappalto l'acquisto della materia prima necessaria alla fornitura oggetto di affidamento, sia perché l'oggetto dell'affidamento in esame non è costituito dalla lavorazione della materia prima sia perché l'approvvigionamento di tale materia prima non è accompagnato da prestazioni di manodopera, esaurendosi con la consegna del materiale acquistato.”* cfr. Tar Lazio, sez. III, 3 gennaio 2022, n. 43).

In altri termini, qualora un contratto sia caratterizzato da un profilo di *dare* prevalente sul *facere* non si verte in tema di subappalto e ciò a prescindere dalla qualificazione giuridica che la stessa amministrazione abbia attribuito alla fattispecie.

Sotto questo profilo, da un punto di vista eminentemente civilistico, avuto riguardo alla comune intenzione delle parti, il contratto stipulato tra le parti è un contratto di acquisto (compravendita) di 2 velivoli anfibi tipo DHC515 e relativi materiali/attrezzature di supporto.

Diversamente, il contratto di subappalto di cui all'art. 119 del Codice dei **contratti pubblici** descrive quella forma contrattuale in cui un terzo affida l'esecuzione di una parte dell'opera, nella sede di cantiere, a proprio rischio e mediante una propria organizzazione di mezzi e personale (l'art. 119, co. 2, precisa che *“Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto”*).

Ciò posto, la distinzione tra le due forme contrattuali si fonda, quindi, sull'assunzione del rischio finale d'impresa: con il subappalto, il subappaltatore si sostituisce all'affidatario della commessa nei confronti dell'amministrazione, mentre con la vendita o fornitura la prestazione di base, seppur effettuata da altri, è acquisita nella stessa organizzazione aziendale del cliente acquirente o somministrato, il quale si accolla al riguardo il rischio d'impresa discendente

da un eventuale difetto o difformità della prestazione.

Come ben precisato dal Consiglio di Stato sul punto, *“la distinzione tra le figure contrattuali si fonda non solo sulla specificità delle prestazioni, ma anche sulla diversità degli effetti giuridici dei tipi di contratto. Le prestazioni sono infatti dirette a destinatari diversi: nel caso del subappalto, il contratto è stipulato con l'amministrazione, sostituendosi all'affidatario; nell'altro caso, le prestazioni sono rese in favore dell'aggiudicatario che le riceve, inserendole nell'organizzazione di impresa necessaria per adempiere alle obbligazioni contrattuali e le riutilizza inglobandole nella prestazione resa all'amministrazione appaltante. Nel subappalto vi è un'alterità anche sul piano organizzativo, tra appaltatore e subappaltatore, poiché la parte di prestazione contrattuale è affidata dall'appaltatore a un terzo che la realizza direttamente attraverso la propria organizzazione; diverso è il caso in cui la prestazione resa è inserita all'interno dell'organizzazione imprenditoriale dell'appaltatore. Ne deriva che la disciplina in tema di subappalto non è estendibile, se non si dimostri che il contratto costituisca solo uno schermo per il contratto di subappalto”* (cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150).

7.4.3. Alla luce delle considerazioni sopra espresse anche il suddetto motivo non persuade.

Come sopra chiarito il contratto ha ad oggetto la fornitura (intesa come acquisto) di 2 velivoli anfibi tipo DHC515 e relativi materiali/attrezzature di supporto. La circostanza che i suddetti aerei debbano ancora essere costruiti non va ad incidere sulla causa del contratto, che non impone l'applicazione delle limitazioni previste dall'art. 119 del Codice.

7.4.4. A tali considerazioni si deve aggiungere che la controinteressata Canadian Commercial Corporation riveste la qualità di Ente governativo canadese, che sostiene la crescita del commercio internazionale, aiutando gli esportatori canadesi ad accedere ai mercati esteri degli appalti **pubblici** attraverso **contratti** intergovernativi

Come condivisibilmente osservato dall'amministrazione e dalla stessa CCC, quindi, il contratto stipulato con tale Ente, nella sua qualità di agente del Governo del Canada, vincolano, pertanto, lo stesso Governo del Canada, responsabile per ogni debito e/o passività derivanti dall'operato di DHA (cfr. decreto a contrarre doc. 1 deposito dell'amministrazione del 15 novembre 2024).

Sulla base del contratto CCC è responsabile: della consegna degli aeromobili e degli altri prodotti descritti nel contratto; - dei servizi di assistenza all'acquirente; - della gestione delle controversie; - di eventuali modifiche contrattuali; - della garanzia che il DHC515 sia equivalente o migliore rispetto al CL415 e, in generale le caratteristiche tecniche; - eventuali ritardi nella fornitura; - le eventuali ipotesi risoluzione del contratto per responsabilità di DHA.

In altri termini Canadian Commercial Corporation è responsabile dell'adempimento delle intere prestazioni contrattuali nei confronti dell'amministrazione aggiudicatrice.

In questo senso, l'applicazione dell'art. 119 c.p.a. non era affatto dovuta e può, al più, configurare una maggior tutela per l'amministrazione, ai sensi di quanto previsto dal comma 6 della disposizione citata, che contempla la responsabilità solidale del contraente principale e del subappaltatore.

7.4.5. Deriva che la doglianza non può trovare accoglimento.

8. In definitiva il ricorso è infondato e va respinto.

9. Dall'infondatezza della domanda di annullamento deriva anche l'infondatezza delle ulteriori domande di inefficacia del contratto e risarcitorie proposte che ne presupponevano il positivo scrutinio.

10. Le spese di lite, tenuto conto della peculiarità della vicenda, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

Dispone l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario

Caterina Lauro, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Caterina Lauro**

**IL PRESIDENTE**  
**Orazio Ciliberti**

IL SEGRETARIO