



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Dott. Alfredo Grasselli	Presidente
Dott. Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott. Tommaso Martino	Primo Referendario
Dott. Alessandro De Santis	Referendario (relatore)
Dott.ssa Concetta Ilaria Ammendola	Referendario

Nella camera di consiglio del 4.11.2025

VISTO l'art. 100, co. 2, Cost.;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 3, co. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il Decreto del Direttore del Parco Archeologico di Pompei n. 276 dell'11.9.2025, acquisito al prot. Cdc n. 6438 del 12.9.2025;

VISTO il rilievo n. prot. Cdc 6977 del 24.9.2025, formulato dal Magistrato istruttore di questa Sezione Regionale di Controllo;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, affidata alla nota n. prot. Cdc 7949 dell'8.10.2025;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore (condivisa dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti), che ha richiesto il deferimento del provvedimento in esame alla Sezione Regionale di Controllo per la pronuncia collegiale sul visto e la conseguente registrazione di esso;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n. 128/2025, con la quale è stato convocato il Collegio all'adunanza pubblica del 29.10.2025, poi posticipata al 4.11.2025 con ord. n. 137/2025;

VISTA la memoria difensiva acquisita al prot. Cdc n. 8335 del 23.10.2025, tramessa dal Direttore del Parco archeologico di Pompei;

UDITO, in rappresentanza dell'Amministrazione, l'Avv. Marco Rovito;

UDITO, nella odierna camera di consiglio, il relatore, Ref. Alessandro De Santis;

FATTO E DIRITTO

1. Ricostruzione del fatto

Con il Decreto n. 276 dell'11.9.2025, il Direttore del Parco archeologico di Pompei ha approvato l'accordo quadro n. rep. 135 del 10.9.2025. Con detto provvedimento, il Direttore approva l'accordo quadro sopra indicato, di durata triennale, stipulato con la Poliziotto notturno s.r.l., avente ad oggetto l'affidamento del *"servizio di vigilanza armata (e non armata) da erogare presso i varchi di accesso del Parco archeologico di Pompei ..., della reggia di quisiana, del polverificio borbonico e per eventi serali e straordinari ..."*, per l'importo di euro 1.667.299,39 oltre iva, con la precisazione che la spesa verrà impegnata in base alla effettiva disponibilità finanziaria e alle concrete esigenze di servizio sul capitolo 1.1.3.220.

L'importo complessivo dell'appalto veniva stimato attraverso il seguente quadro economico, riportato all'interno della determina a contrarre:

		x 3 Anni
A1	Importo del servizio	€ 1.827.027,57
A2	Oneri della sicurezza non soggetti a ribasso	€ 4.500,00
A	Importo (A1 +A2)	€ 1.831.527,57
	Importo del servizio soggetto a ribasso (A-A2)	€ 1.827.027,57
	B - Somme a disposizione	
B1	Iva al 22% sul servizio (22% di A)	€ 402.936,07
B2	Spese per contributo ANAC	€ 600,00
B3	Fondo incentivante (2% di A) ai sensi dell'art. 113 del D.Lgs. 50/2016	€ 36.630,55
B	TOTALE SOMME A DISPOSIZIONE (B1+B2+B3+B4+B5+B6)	€ 440.166,62
	TOTALE QUADRO ECONOMICO DI SPESA (A+B)	€ 2.271.694,19

Entro il termine di presentazione pervenivano n. 14 offerte e, a seguito della valutazione delle stesse, la Commissione proponeva di aggiudicare la gara all'operatore economico Poliziotto notturno s.r.l. La stazione appaltante procedeva all'aggiudicazione della gara al predetto operatore economico per l'importo di euro 1.662.799,39 oltre iva, dato atto che lo stesso aveva attuato un ribasso percentuale del 25,04% rispetto alla base d'asta (17,55 punti) e ottenuto un punteggio tecnico pari a 76,53 punti, per un punteggio complessivo di 94,08, nonché previa verifica relativa all'anomalia dell'offerta, conclusasi con esito negativo. Si procedeva quindi alla stipula dell'accordo quadro n. rep. 135 del 10.9.2025, approvato con il decreto oggetto di odierno esame.

2. I rilievi del Magistrato istruttore

Il Magistrato istruttore, attraverso il menzionato foglio di rilievo, procedeva alla formulazione dei seguenti rilievi:

a) richiesta di allegazione della seguente documentazione:

- capitolato tecnico;

b) in riferimento ai requisiti di partecipazione alla gara si chiedeva:

- di giustificare, alla luce della disciplina contenuta nell'art. 68, co. 11, D.Lgs. n. 36/2023, il fondamento normativo e fattuale della clausola, contenuta nell'art. 6 del capitolato d'oneri, secondo cui *"possono essere esclusi dall'appalto specifico, previo contraddittorio, i raggruppamenti temporanei costituiti da due o più operatori economici che singolarmente hanno i requisiti per partecipare all'appalto specifico. Tale facoltà non opera nel caso in cui i raggruppamenti sono costituiti da imprese controllate e/o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile"*.
 - di fornire ulteriori chiarimenti in riferimento all'effettivo possesso del requisito di cui all'art. 7.1.2. del capitolato d'oneri, che, tra i requisiti di idoneità professionale, include il possesso della licenza prefettizia di cui al D.M. n. 269/2010; licenza che, dalla documentazione acquisita in atti, risultava scaduta in data 31.3.2025;
 - di chiarire se, attraverso il soccorso istruttorio esercitato in data 10.3.2025 (verbale di gara n. 10), fosse stata acquisita documentazione attestante il possesso, da parte degli operatori economici soccorsi, non di meri requisiti di partecipazione, bensì di requisiti attributivi di punteggi aggiuntivi.
- c)** di specificare, tenuto conto della disciplina contenuta nell'art. 14, co. 4, D.Lgs. n. 36/2023, se l'importo complessivo stimato dell'accordo sia comprensivo anche del valore della variazione *ex art. 120, co. 9, D.Lgs. n. 36/2023*, espressamente contemplata all'interno dell'art. 4.3. del capitolato d'oneri;
- d)** di chiarire il fondamento normativo dell'art. 3, co. 3 del contratto, ove prevede che l'accordo quadro si intenderà risolto di diritto *"qualora non si raggiunga la copertura finanziaria per gli anni successivi al primo..."*; tenuto conto, peraltro, che la disciplina della risoluzione è contenuta nell'art. 122, D.Lgs. n. 36/2023 – disposizione imperativa – e che, secondo quanto previsto dal precedente comma, *"le parti si danno reciproco atto che trovano applicazione per la risoluzione ed il recesso del contratto le disposizioni di legge"*. Si chiedeva inoltre di chiarire il fondamento normativo della clausola contenuta nell'art. 3, co. 4, del contratto, tenuto conto della circostanza che la risoluzione del contratto rinviene la propria disciplina nel predetto art. 122.
- e)** di chiarire il fondamento normativo dell'art. 16 del contratto, ove prevede che *"la stazione appaltante ha diritto di recedere dal contratto con comunicazione a mezzo PEC con almeno 30 giorni*

di preavviso, senza che l'impresa possa inoltrare richieste di indennizzo o risarcimento a qualsiasi titolo dovuto in deroga a quanto stabilito dall'art. 1671 del codice civile, nell'eventualità di:

- sopravvenienza di provvedimenti di cui alla normativa vigente in tema di lotta alla delinquenza mafiosa;*
- variazione o modifica dell'impresa a seguito della quale PAP ritenesse non più sussistenti i requisiti di affidabilità esistenti al momento della sottoscrizione del contratto;*
- stato di insolvenza, dichiarazione di fallimento o sottoposizione ad altra procedura concorsuale dell'aggiudicatario...".*

Sembrava infatti emergere una violazione della disciplina imperativa contenuta nell'art. 123, D.Lgs. n. 36/2023.

f) di chiarire se la gara oggetto di esame abbia o meno generato contenzioso ed eventualmente trasmettere i provvedimenti emanati dall'Autorità giudiziaria.

Il Direttore del Parco archeologico di Pompei rispondeva ai rilievi con nota acquisita al prot. Cdc n. 7949 dell'8.10.2025, unitamente ai relativi allegati, nonché con memoria difensiva acquisita al prot. Cdc n. 8335 del 23.10.2025 al cui esame si procederà di seguito.

3. Il rilievo di cui al punto a)

Il Magistrato istruttore formulava una richiesta di integrazione documentale.

Il rilievo può considerarsi superato in virtù del deposito della documentazione richiesta.

4. I rilievi di cui al punto b)

4.1. Il Magistrato istruttore chiedeva, anzitutto, chiarimenti circa l'inserimento, nel capitolato d'oneri della clausola escludente di cui all'art. 6, a tenore del quale *possono essere esclusi dall'appalto specifico, previo contraddittorio, i raggruppamenti temporanei costituiti da due o più operatori economici che singolarmente hanno i requisiti per partecipare all'appalto specifico. Tale facoltà non opera nel caso in cui i raggruppamenti sono costituiti da imprese controllate e/o collegate ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile".*

L'Ente ha precisato preliminarmente che trattasi di appalto specifico gestito tramite le regole dell'*e-procurement* dello SDAPA, con la conseguenza che viene adoperato un capitolato d'oneri predisposto da Consip.

Nel caso di specie, la clausola censurata dal Magistrato istruttore era prevista come facoltativa nel *form* messo a disposizione dalla piattaforma informatica ed è stata recepita dall'Amministrazione in quanto ritenuta idonea a contrastare possibili situazioni distorsive della concorrenza.

Pertanto, la clausola oggetto di esame non va intesa come clausola automatica di esclusione, potendo dare luogo all'instaurazione di un contraddittorio con l'Ati in ipotesi di sospetto di operazione anticoncorrenziale.

4.1.1. Al riguardo, si rammenta che l'art. 68, co. 11, D.Lgs. n. 36/2023 richiede che il singolo componente del raggruppamento *"sia in possesso dei requisiti prescritti per la prestazione che lo stesso si è impegnato a realizzare..."*, non ponendo quale condizione escludente il mancato possesso di tutti i requisiti che lo abilitano a partecipare alla gara come singolo.

Inoltre, il successivo co. 14 dell'art. 68, che autorizza la partecipazione dell'impresa raggruppata anche come singola, sottendendo il possesso individuale di tutti i requisiti necessari alla partecipazione, si pone in contrasto con la disposizione di cui al predetto art. 7 del disciplinare di gara. Invero, se l'impresa raggruppata può partecipare anche come singola, ciò sta a significare che possiede tutti i requisiti necessari per partecipare alla gara; e ciò non può essere motivo di esclusione (seppur rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante) dell'intero raggruppamento, a meno che, non sussistano, ai sensi dell'art. 95, co. 1, lett. d), D.Lgs. cit., *"rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro decisionale a cagione di accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla stessa gara"*.

A ciò deve conclusivamente aggiungersi che, ai sensi dell'art. 68, co. 4, lett. b), le stazioni appaltanti possono *"specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici ottemperano ai requisiti in materia di capacità economica e finanziaria o di capacità tecniche e professionali, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive"*; motivazioni obiettive non fornite nel caso di specie.

Ciò posto, alla luce delle coordinate sopra delineate, ritiene il Collegio che l'art. 6 del capitolato d'onori possa e debba essere oggetto di interpretazione conforme alla disciplina contenuta nell'art. 68, co. 11 e 14, D.Lgs. n. 36/2023.

Invero, il predetto art. 6 prevede espressamente che l'esclusione dell'operatore economico possa (e non debba) avvenire "*previo contraddittorio*". Dunque, non solo l'amministrazione non si è obbligata all'esclusione degli operatori economici raggruppati che posseggano tutti i requisiti per la partecipazione individuale, ma ha anche previsto la necessaria instaurazione di un contraddittorio con l'operatore stesso, da ritenersi ragionevolmente funzionale alla verifica della sussistenza dei presupposti di cui all'art. 95, co. 1, lett. d), D.Lgs. cit.; sicché, in un quadro così tratteggiato, l'esclusione dell'operatore economico dalla procedura rimane comunque subordinata alla verifica della ricorrenza di circostanze tali da integrare un pericolo concreto di alterazione dell'assetto concorrenziale della gara.

Alla luce di tale opzione interpretativa, seguita dalla Sezione anche attraverso la delibera n. 166/2025, il Collegio ritiene il rilievo superato.

4.2. Il Magistrato istruttore chiedeva anche chiarimenti circa l'effettivo possesso, da parte dell'aggiudicataria, del requisito professionale di cui all'art. 7.1.2. del capitolato d'onori, ossia il requisito professionale consistente nel possesso della licenza prefettizia di cui al D.M. n. 269/2010.

In particolare, il Magistrato istruttore rilevava, alla luce della documentazione acquisita in atti, che copia di tale licenza era stata acquisita dalla Poliziotto notturno s.r.l. tramite l'istituto del soccorso istruttorio e che la stessa ha data certa anteriore al termine di presentazione delle offerte; tuttavia, tale licenza risultava scaduta in data 31.3.2025, sicché si chiedeva all'Ente di documentare la continuità nel possesso del requisito (cfr. Cons. St., Ad. Plen., n. 7/2024).

L'Ente, in sede istruttoria, ha trasmesso la licenza prefettizia aggiornata, che conferma la permanenza del requisito in capo all'operatore economico. Pertanto, il rilievo può considerarsi superato.

4.3. Il Magistrato istruttore chiedeva chiarimenti anche in riferimento al soccorso istruttorio esercitato in data 10.3.2025 in riferimento ai seguenti operatori economici: Europolice, Hermes s.r.l., Over Security s.r.l., Union Security s.p.a., Vigilando/Argo, Sicuritalia Ivri s.p.a., Vigilanza Secur Bull s.r.l., Vigilanza San Paolino s.r.l./Astrea s.r.l., Vigitalia Services s.r.l.

L'Amministrazione ha chiarito in sede istruttoria che, attraverso l'esercizio del soccorso istruttorio (definito "*procedimentale*") ha acquisito documentazione attestante non requisiti di partecipazione, bensì il possesso di requisiti attributivi di punteggi premiali (nella specie, un punteggio tabellare di 2 punti, derivante dalla titolarità delle certificazioni ISO di settore).

Ha inoltre puntualizzato, attraverso le memorie difensive depositate in data 23.10.2025, che il bando (predisposto da Consip) non richiedeva l'allegazione di tali documenti, sicché il possesso delle certificazioni era stato soltanto "dichiarato" dagli operatori economici in sede di formulazione dell'offerta. Pertanto, la commissione, con l'obiettivo di anticipare una verifica che si sarebbe comunque dovuto compiere in sede di stipula del contratto, ha inteso utilizzare il soccorso istruttorio al fine di acquisire copia delle relative certificazioni, comunque preesistenti rispetto alla formulazione dell'offerta.

4.3.1. Sul punto, si richiamano per completezza le coordinate ermeneutiche tracciate dalla Sezione attraverso la delibera n. 104/2025.

L'istituto del soccorso istruttorio, oggi disciplinato all'interno dell'art. 101, D.Lgs. n. 36/2023, persegue i due obiettivi, spesso in tensione tra loro, di ampliare la partecipazione alla gara e, contestualmente, orientare la scelta della P.A. verso un offerente effettivamente munito dei requisiti necessari per l'esecuzione della prestazione. Tuttavia, mentre nei procedimenti non comparativi il soccorso istruttorio dispiega la sua massima portata applicativa (Cons. St., n. 1308/2022), nelle procedure competitive viene tenuto a freno dal principio di parità dei concorrenti e dal principio della autoresponsabilità, che estende la sua portata ricomprendendo gli obblighi di redazione e produzione documentale: dunque, il concorrente, anche onde facilitare l'operato della stazione appaltante o della commissione valutatrice in ossequio al principio di buona fede oggettiva e collaborazione (art. 1, co. 2 *bis*, L. n. 241/1990 e art. 5, D.Lgs. n. 36/2023), è gravato dall'onere di indicare i titoli e i requisiti posseduti osservando un grado di diligenza minimo.

Ebbene, la disciplina di tale istituto, contenuta nell'art. 101 del D.Lgs. n. 36/2023, risulta profondamente innovativa rispetto a quella precedente, ampliandone significativamente l'ambito operativo; infatti, anche secondo quanto chiarito dalla Relazione illustrativa a cura dell'Ufficio studi della giustizia amministrativa, la disposizione tende ad evitare, nel

rispetto del principio della *par condicio*, che lo svolgimento della procedura di gara sia condizionato da eccessivo formalismo, che può pregiudicare la qualità dell'offerta e il pieno raggiungimento dell'obiettivo perseguito dalla stazione appaltante. Dunque, chiave di interpretazione della norma va rintracciata nel principio di leale collaborazione delle parti, ispirata alla fiducia nell'attività dell'amministrazione, ma anche alla responsabilità dell'operatore economico.

Valga notare che il Consiglio di Stato ha già avuto modo di perimetrare l'ambito applicativo della nuova disciplina (cfr. Cons. St., Sez. V, 21 agosto 2023, n. 7870), delineando le quattro ipotesi del soccorso integrativo, sanante, istruttorio in senso stretto e correttivo.

Con particolare riferimento all'ipotesi del soccorso integrativo, disciplinata dall'art. 101, co. 1, lett. a), D.Lgs. n. 36/2023, ha chiarito, formulando considerazioni ritenute condivisibili da questa Sezione, che tale tipologia di soccorso mira, in termini essenzialmente quantitativi, al recupero di carenze della c.d. documentazione amministrativa necessaria alla partecipazione alla gara; ma ciò con esplicita esclusione della documentazione inerente all'offerta, sia sotto il profilo *tecnico* che sotto il profilo *economico*.

Operando un bilanciamento degli interessi in gioco, la giurisprudenza amministrativa ha anche chiarito che è possibile emendare con il soccorso istruttorio le carenze che attengano alla allegazione dei requisiti di ordine generale (in quanto soggettivamente afferenti all'operatore economico in quanto tale), ma non anche quelle inerenti ai requisiti di ordine speciale in quanto atte a strutturare i termini dell'offerta, con riguardo alla capacità economica, tecnica e professionale richiesta per l'esecuzione delle prestazioni messe a gara; dal che discende che le certificazioni attestanti i requisiti di capacità tecnico-professionale devono ritenersi insuscettibili di acquisizione mediante soccorso istruttorio (*ex plurimis*, Cons. St., n. 3394/2024; Cons. St., n. 7870/2023; Cons. St., n. 4366/2022; Cons. St., n. 804/2021).

In effetti, siffatta soluzione non si pone in distonia rispetto al diritto euro-unitario. Invero, l'art. 56, co. 3, della direttiva 2014/24/UE prevede: "*Se le informazioni o la documentazione che gli operatori economici devono presentare sono o sembrano essere incomplete o non corrette, o se mancano documenti specifici, le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere, salvo disposizione contraria del diritto nazionale che attua la presente direttiva, agli operatori*

economici interessati di presentare, integrare, chiarire o completare le informazioni o la documentazione in questione entro un termine adeguato, a condizione che tale richiesta sia effettuata nella piena osservanza dei principi di parità di trattamento e trasparenza". Dunque, la norma sovranazionale fa salva la possibilità, per il legislatore nazionale, di introdurre restrizioni al soccorso istruttorio, ove ritenga, ad esempio, di dover più intensamente presidiare la parità di trattamento degli operatori economici, quantomeno in riferimento a specifici segmenti dell'offerta. E, a ben vedere, già il previgente art. 83, co. 9, D.Lgs. n. 50/2016 aveva tenuto fuori dal perimetro del soccorso istruttorio la componente tecnica ed economica dell'offerta. Purtroppo, questa Sezione, con la menzionata delibera n. 104/2025, ha ritenuto opportuno aderire ad un orientamento meno rigoroso, operando una delimitazione applicativa dell'istituto del soccorso istruttorio integrativo (art. 101, co. 1, lett. a, D.Lgs. n. 36/2023) funzionale a rintracciare un ragionevole punto di equilibrio tra principio di autoresponsabilità e principio del *favor participationis*, adoperando, quale canone interpretativo del dato normativo, il principio del risultato. Si rammenta, infatti, che l'art. 4 D.Lgs. cit. qualifica espressamente i principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato come criteri di interpretazione delle altre norme, al fine di incanalare l'attività delle stazioni appaltanti verso il conseguimento dell'interesse pubblico primario sotteso al Codice: l'affidamento del contratto e la sua esecuzione con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, seppur nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

Del resto, i requisiti tecnici, per il loro intrinseco contenuto, sono destinati ad acquisire plurima valenza nel contesto dell'offerta, potendo rilevare sia quali requisiti di partecipazione, sia anche quali requisiti il cui possesso determina l'attribuzione di un punteggio premiale. La stessa giurisprudenza euro-unitaria ha infatti chiarito che *"la direttiva 2014/24 non esclude che prescrizioni tecniche possano essere intese al contempo come criteri di selezione relativi alle capacità tecniche e professionali, come specifiche tecniche e/o come condizioni di esecuzione dell'appalto, ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 58, paragrafo 4, e degli articoli 42 e 70 di tale direttiva"* (CGUE, 26 gennaio 2023, C-403/21).

E, volendo adottare la predetta ottica antiformalistica, appare condivisibile l'orientamento secondo cui l'acquisizione tramite soccorso istruttorio di documentazione attestante il

possesso pregresso di requisiti tecnico-professionali deve intendersi vietata ogni qual volta sia prevista l'attribuzione, in conseguenza del possesso degli stessi, di punteggi premiali. Infatti, è evidente che, in tal caso, il requisito finisce per permeare di sé la sostanza dell'offerta tecnica ed economica e che l'acquisizione tardiva di tale requisito incide in senso modificativo su tale componente dell'offerta. In tal senso si è recentemente espressa anche l'Anac, attraverso la delibera n. 360/2024, affermando che *“non è ammissibile il soccorso istruttorio per presentare documenti richiesti dalla lex specialis ai fini dell'attribuzione del punteggio tecnico, soprattutto se l'elemento o il documento mancante riguarda l'assegnazione di un punteggio tecnico determinante ai fini della graduatoria”*.

Allo stesso approdo non può giungersi laddove, invece, i requisiti oggetto di soccorso abbiano acquisito rilievo come meri requisiti di partecipazione, consentendo il filtraggio preventivo – al pari dei requisiti di ordine generale – delle offerte da sottoporre a valutazione.

Una siffatta soluzione interpretativa assume una sua coerenza ove letta alla luce del principio del risultato, consentendo alla stazione appaltante di verificare concretamente se i concorrenti abbiano, o meno i requisiti di partecipazione prescritti dal bando fin dalla data prevista per la presentazione dell'offerta, evitando espulsioni meramente formali, poiché l'interesse al raggiungimento di un dato obiettivo finale prevale anche sui principi di *par condicio* e di autoresponsabilità, a fronte del preesistente possesso “sostanziale” della qualificazione. E appare oggi avvalorata dalla connotazione antiformalistica assunta dalla disciplina del soccorso istruttorio, la cui lettura interpretativa risente fatalmente dell'orientamento assiologico della disciplina dell'evidenza pubblica attraverso il canone ermeneutico dell’“amministrazione di risultato” (cfr., al riguardo, Corte cost., n. 132/2024).

4.3.2. Ciò posto, nel caso di specie l'Amministrazione ha acquisito mediante il soccorso istruttorio documentazione attestante il possesso di requisiti oggettivi attributivi di un punteggio premiale, che erano però già stati “dichiarati” in sede di presentazione dell'offerta.

Può ritenersi legittimo tale *modus operandi*, poiché la documentazione fornita in soccorso non ha introdotto elementi nuovi o modificativi dell'offerta, ma si è limitata a completare e precisare quanto già reso noto in sede di formulazione della stessa; l'integrazione

documentale è quindi ammissibile solo se il requisito risulta già posseduto e dichiarato, anche se supportato da una prova incompleta, ma ciò fatta eccezione per l'ipotesi in cui il bando richieda il deposito *ab origine* di apposita documentazione giustificativa del requisito premiale.

Peraltro, quand'anche l'acquisizione documentale fosse stata realizzata al di fuori di tale perimetro, tale circostanza non avrebbe compromesso – nel caso di specie – la registrazione del decreto oggetto di esame, poiché tale modalità acquisitiva non ha riguardato l'operatore economico aggiudicatario (Poliziotto notturno s.r.l.), la cui posizione non è inficiata dall'illegittimità prospettata nel rilievo di cui al precedente punto 4.2. in ragione della produzione documentale effettuata dall'amministrazione in sede istruttoria.

Per tali ragioni, il rilievo può considerarsi superato.

5. Il rilievo di cui al punto c)

Il Magistrato istruttore chiedeva all'amministrazione di specificare, con riferimento all'art. 14, co. 4, del D.Lgs n. 36/2023, se l'importo complessivo stimato dell'accordo quadro fosse comprensivo anche del valore della variazione *ex art.* 120, co. 9, D.Lgs. n. 36/2023, contemplata all'interno dell'art. 4.3. del capitolato d'onori.

L'Amministrazione ha rappresentato di aver considerato la quantificazione del cd. quinto d'obbligo (per un importo lordo di euro 333.459,87) all'interno della "*scheda anac – sezione quadro economico*", ma non anche all'interno del quadro economico originario della gara, bandita in un frangente temporale anteriore rispetto a quello in cui si è consolidata la giurisprudenza di questa Corte avente ad oggetto la "*costruzione*" del quadro economico della gara e la quantificazione del valore delle opzioni.

Purtuttavia, l'Ente ha depositato una produzione documentale attestante la piena copertura finanziaria nel capitolo 1.1.3.220 del bilancio della variazione del cd. quinto d'obbligo. In particolare, ha allegato alla nota integrativa di cui al prot. Cdc n. 7891 del 10.10.2025 un estratto del capitolo 1.1.3.220 del bilancio di esercizio 2025, dal quale si evince la disponibilità, per i "*servizi di vigilanza*" di cui al CIG 21013, dell'importo complessivo di euro 1.117.890,46. Ciò posto, l'Amministrazione invoca l'applicazione al caso di specie

dell'orientamento elaborato da questa Corte attraverso la delibera n. 160/2025, avente ad oggetto altra gara bandita dal medesimo Parco archeologico.

5.1. Alla luce dei riscontri e delle motivazioni offerte dall'Amministrazione, il Collegio ritiene superato il rilievo.

Invero, nel caso di specie, con riferimento alla copertura finanziaria dell'operazione negoziale, l'Amministrazione ha attestato che il valore dell'operazione negoziale – ivi compreso il valore del cd. quinto d'obbligo – trova copertura nelle risorse stanziare all'interno del capitolo 1.1.3.220 del bilancio di esercizio 2025, per quanto di pertinenza del relativo esercizio.

Ciò non dissolve aprioristicamente la rilevanza, alla luce del quadro normativo vigente, della predeterminazione puntuale, attraverso la costruzione del quadro economico, degli oneri finanziari che dall'attuazione dello stesso possono discendere. Tuttavia, da un lato la copertura finanziaria dell'operazione negoziale è stata dimostrata; dall'altro, la mancata inclusione nel quadro economico del valore della variazione del quinto non ha inciso sull'individuazione della disciplina applicabile e sulla sottoposizione del contratto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, né sono emersi elementi idonei ad attestare l'emersione di un artificioso frazionamento dello stesso; da ultimo, l'importo corrispondente alla cd. "variazione del quinto" è stato comunque conteggiato ed inserito nel quadro economico dell'Anac-form, trasmettendo in tal modo i dati all'ANAC per il perfezionamento del CIG.

Tali circostanze, "saldandosi" con l'originario inserimento della gara negli atti di programmazione triennale, assicurano che l'esecuzione dell'opera non venga interrotta per ragioni legate alla mancata disponibilità delle necessarie risorse economiche (ciò ferma restando la sussistenza di una connessione vincolante tra la programmazione triennale dei lavori e degli acquisti di beni e servizi e le previsioni di bilancio) e consentono, ad avviso del Collegio, di superare il rilievo a tal riguardo formulato, tenuto anche conto delle esigenze di interesse pubblico, di ordine sociale e culturale, legate alla continuità amministrativa delle attività oggetto di gara.

6. I rilievi di cui ai punti d) ed e)

Il Magistrato istruttore, con il rilievo di cui al punto d), chiedeva all'Ente di chiarire il fondamento normativo dell'art. 3, co. 3 del contratto, ove prevede che l'accordo quadro si intenderà risolto di diritto *"qualora non si raggiunga la copertura finanziaria per gli anni successivi al primo..."*; tenuto conto, peraltro, che la disciplina della risoluzione è contenuta nell'art. 122, D.Lgs. n. 36/2023 – disposizione imperativa – e che, secondo quanto previsto dal precedente comma, *"le parti si danno reciproco atto che trovano applicazione per la risoluzione ed il recesso del contratto le disposizioni di legge"*. Si chiedeva inoltre di chiarire il fondamento normativo della clausola contenuta nell'art. 3, co. 4 (secondo cui *"nel caso in cui si verifichi uno o più degli inadempimenti dei documenti di gara, il contratto si intenderà risolto di diritto ai sensi e con le modalità di cui all'art. 1456 c.c., salvo il diritto al risarcimento dei danni"*), del contratto, tenuto conto della circostanza che la risoluzione del contratto rinviene la propria disciplina nel predetto art. 122.

Inoltre, con il rilievo di cui al punto e), da ritenersi connesso al precedente, si chiedeva all'Amministrazione di chiarire il fondamento normativo dell'art. 16 del contratto, ove prevede che *"la stazione appaltante ha diritto di recedere dal contratto con comunicazione a mezzo PEC con almeno 30 giorni di preavviso, senza che l'impresa possa inoltrare richieste di indennizzo o risarcimento a qualsiasi titolo dovuto in deroga a quanto stabilito dall'art. 1671 del codice civile, nell'eventualità di:*

- *sopravvenienza di provvedimenti di cui alla normativa vigente in tema di lotta alla delinquenza mafiosa;*
- *variazione o modifica dell'impresa a seguito della quale PAP ritenesse non più sussistenti i requisiti di affidabilità esistenti al momento della sottoscrizione del contratto;*
- *stato di insolvenza, dichiarazione di fallimento o sottoposizione ad altra procedura concorsuale dell'aggiudicatario..."*. Ciò paventandosi un potenziale contrasto con la disciplina contenuta nell'art. 123, D.lgs. n. 36/2023.

Secondo quanto rappresentato dall'Amministrazione in sede di risposta al rilievo, l'introduzione della clausola di cui all'art. 3, co. 3, dell'accordo quadro ha inteso porsi in coerenza con le finalità di tale accordo, la cui attuazione è legata alla disponibilità finanziaria per i successivi anni e da cui non discende un obbligo a contrarre. Si è quindi ritenuto di

poter collocare la predetta clausola nel solco dell'autonomia contrattuale riconosciuta dal legislatore ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 36/2023.

Parimenti, dallo stesso principio trae fondamento l'art. 3, co. 4 del contratto, con cui si è inteso valorizzare, senza voler violare la disposizione imperativa di cui all'art. 122, D.Lgs. n. 36/2023, il rapporto fiduciario fra l'ente e l'operatore in considerazione della tipologia di servizio prestato, a tutela dell'interesse pubblico.

Attraverso la clausola di cui al menzionato art. 16 del contratto si è poi inteso introdurre un diritto di recesso (ai sensi dell'art. 21 *sexies*, L. n. 241/1990), *“che non vuole sostituirsi o sovrapporsi a quello previsto dalla disciplina imperativa dell'art. 123, D.Lgs. n. 36/2023 ma porsi a tutela dei rigidi requisiti richiesti dalla normativa di settore in capo alle società erogatrici dei servizi di vigilanza armata”*.

6.1. Ciò posto, deve preliminarmente rammentarsi che l'ente pubblico può procedere alla risoluzione o esercitare il recesso da un contratto di appalto nel rispetto delle disposizioni imperative contenute negli artt. 122 e 123, D.Lgs. n. 36/2023 che, nel riconoscere specifiche spettanze economiche al privato, costituiscono una peculiare declinazione – limitata al settore dell'evidenza pubblica – delle regole generali in punto di scioglimento unilaterale del contratto contenute nel codice civile e nell'art. 21 *sexies*, L. n. 241/1990 (cfr., sul punto, delibere nn. 192 e 193/2025 di questa Sezione). Attraverso tali disposizioni il legislatore ha trovato un punto di equilibrio tra l'esigenza della stazione appaltante di liberarsi unilateralmente di un contratto non più utile ai fini della realizzazione dell'interesse pubblico e la necessità di tutelare sotto il profilo economico l'operatore privato.

Sulla base di tale disciplina, la risoluzione unilaterale del contratto può essere disposta dall'Amministrazione nelle ipotesi tassativamente individuate dal predetto art. 122, tra cui rientra, ai sensi del co. 3, anche il *“grave inadempimento delle obbligazioni contrattuali”* da parte dell'appaltatore, accertato ad esito del procedimento disciplinato dall'art. 10, all. II.14, che consente anche all'operatore privato di rappresentare le proprie ragioni.

In tal caso, dal momento che lo scioglimento del contratto è oggettivamente e soggettivamente riconducibile ad una condotta negligente dell'appaltatore, è dovuto a quest'ultimo soltanto il pagamento *“delle prestazioni relative ai lavori, servizi o forniture regolarmente eseguiti”* (cfr. co. 5), ferme restando le decurtazioni di cui al co. 6.

Con particolare riferimento all'esercizio del potere di recesso, invece, l'art. 123 prevede la possibilità per l'Amministrazione di esercitare lo stesso *"in qualunque momento"*, ad attestazione dell'ampia facoltà di attivazione di tale forma di autotutela civilistica, posta a presidio dell'interesse pubblico; purtuttavia, dal momento che in tale ipotesi lo scioglimento del vincolo negoziale non è legato ad un inadempimento o ad una condotta rimproverabile dell'appaltatore, questo deve essere tenuto indenne dalle conseguenze economiche che derivano da tale recesso, *"mediante il pagamento dei lavori eseguiti o delle prestazioni relative ai servizi e alle forniture eseguiti nonché del valore dei materiali utili esistenti in cantiere nel caso di lavori o in magazzino nel caso di servizi o forniture, oltre al decimo dell'importo delle opere, dei servizi o delle forniture non eseguite, calcolato secondo quanto previsto all'articolo 11 dell'allegato II.14"*.

Entro tale cornice, derogatoria rispetto alla disposizione generale contenuta nell'art. 21 *sexies*, L. n. 241/1990, deve obbligatoriamente inserirsi lo scioglimento unilaterale del contratto da parte della stazione appaltante, non essendovi spazio per il dispiegamento del principio di autonomia negoziale di cui all'art. 8, D.Lgs. n. cit., se non nella misura in cui esso si ponga in sintonia con le suddette disposizioni imperative.

6.2. Applicando tali coordinate al caso di specie, deve adeguarsi la disciplina contenuta negli artt. 122 e 123 alle peculiarità che contraddistinguono l'accordo quadro.

L'accordo quadro è infatti un modello negoziale riconducibile, *latu sensu*, agli schemi del contratto normativo e del contratto preliminare e si sostanzia in un accordo con efficacia limitata nel tempo, concluso con uno o più operatori economici al fine di stabilire i termini e le condizioni dei futuri contratti da affidare. La finalità dell'istituto è, quindi, quella di migliorare l'efficienza degli appalti pubblici, promuovendo concretamente l'aggregazione degli acquisti pubblici al fine di ottenere economie di scala, semplificando le procedure e garantendo l'economicità della prestazione.

La stipulazione dell'Accordo quadro individua i soggetti fornitori/appaltatori secondo le regole della gara pubblica, mentre i successivi singoli atti di adesione (contratti meramente esecutivi/attuativi dell'atto presupposto, cioè dell'accordo) ne completano la disciplina contrattuale in termini di dettaglio e ne determinano l'attuazione. Ne consegue che la stipula dell'accordo con il soggetto aggiudicatario non è fonte di immediata obbligazione né di

effetti reali e non comporta l'obbligo per l'Amministrazione di affidare tutta la prestazione di cui all'importo massimo definito in sede di Accordo. (Corte dei conti, Sez. centr. contr. leg., n. 1/2023).

Ne discende che, così come l'Amministrazione può decidere di non stipulare singoli contratti attuativi, parimenti può decidere di recedere unilateralmente dall'accordo senza che da ciò derivi l'onere di corrispondere all'appaltatore le somme di cui all'art. 123, D.Lgs. n. 36/2023. Invero, applicare tali oneri economici al caso di specie significherebbe tradire, ad avviso del Collegio, la *ratio* della norma (art. 123 cit.), che è quella di tenere economicamente indenne il privato che abbia organizzato e tenuto i propri mezzi a disposizione dell'amministrazione per l'esecuzione del contratto. Infatti, il privato che abbia stipulato un accordo quadro non matura alcuna aspettativa giuridica in riferimento alla successiva stipula ed esecuzione dei singoli contratti attuativi e non è quindi obbligato a tenere i propri mezzi a disposizione in vista della stipula puramente ipotetica degli stessi. Ciò nondimeno, l'art. 4, co. 4, del contratto si pone in contrasto con la disciplina imperativa contenuta nell'art. 122, D.Lgs. n. 36/2023 nella parte in cui, nel prevedere una condizione risolutiva espressa, deroga rispetto alla procedura prevista dalla norma per lo scioglimento unilaterale del vincolo; procedura che prevede l'instaurazione di un contraddittorio con il privato secondo le modalità prescritte dall'art. 10, all. II.14.

Nel contempo, si pone in contrasto con la menzionata disciplina imperativa anche l'art. 16 del contratto. Infatti, fermo restando il diritto dell'amministrazione di recedere in ogni momento dall'accordo quadro, non può comprimersi aprioristicamente la facoltà del privato di agire in giudizio al fine di ottenere tutela risarcitoria e/o indennitaria, tenuto conto, peraltro, che, al netto della non debenza della tutela economica di cui al menzionato art. 123, il privato potrebbe decidere di agire nei confronti dell'Amministrazione anche lamentando una mera condotta violativa del principio di buona fede oggettiva, di per sé idonea ad ingenerare una responsabilità contrattuale, sul presupposto che anche la fase esecutiva del contratto risulta permeata da un dovere di reciproca lealtà e correttezza.

In tale ordine di idee, la clausola, limitando aprioristicamente la possibilità dell'appaltatore di avanzare pretese in sede giudiziale, pare anche comprimere indebitamente il diritto alla difesa e alla effettività della tutela giurisdizionale, tutelati dall'art. 24 Cost.

Alla luce di tali considerazioni, può evidenziarsi che il contenuto dei predetti artt. 4, co. 4 e 16 del contratto si pone in contrasto con il quadro normativo di riferimento. Tuttavia, il contenuto di tali disposizioni non è stato incluso nella *lex specialis* della gara; dunque, pur emergendo una violazione degli artt. 122 e 123, D.Lgs. n. 36/2023 e dell'art. 24 Cost., non si ritiene integrata una alterazione dell'assetto concorrenziale della gara stessa.

Proprio in tale ottica può prospettarsi l'applicazione, al caso di specie, dell'orientamento, elaborato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui può ritenersi operante una eterointegrazione ai sensi dell'art. 1339 c.c. per le clausole dei contratti di appalto che si pongono in contrasto con disposizioni imperative (Tar Catania n. 2544/2023; Cons. St., n. 7756/2022; Cons. St., n. 3594/2015), ritenendo espunte le clausole illegittime ed il contratto integrato attraverso le disposizioni normative che non riservano all'Amministrazione l'effettuazione di scelte discrezionali (quali quelle citate, per come illustrate nei paragrafi che precedono). Tanto nell'ottica della conservazione del contratto e del conseguimento del risultato finale, in ossequio al principio cristallizzato dall'art. 1, D.Lgs. n. 36/2023, che costituisce espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) (soluzione adottata da questa Corte anche attraverso le deliberazioni nn. 192 e 193/2025). Dunque, si ritiene il rilievo superato in ragione dell'operatività del predetto meccanismo di integrazione cogente del contratto.

7. Il rilievo di cui al punto f)

In risposta al rilievo, l'Ente ha chiarito che *“la gara oggetto di esame non ha prodotto contenziosi né in fase di gara né in fase di aggiudicazione e che sono ormai decorsi i termini per l'impugnazione del decreto di aggiudicazione”*.

Il rilievo può considerarsi superato.

8. Considerazioni conclusive

In considerazione del superamento dei rilievi formulati dal Magistrato istruttore e tenuto conto delle considerazioni sviluppate in parte motiva, deve procedersi alla registrazione del Decreto del Direttore del Parco Archeologico di Pompei n. 276 dell'11.9.2025.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania

Ammette al visto e alla conseguente registrazione il Decreto del Direttore del Parco Archeologico di Pompei n. 276 dell'11.9.2025.

Dispone, altresì, la pubblicazione della presente pronunzia sul sito istituzionale del Parco archeologico di Pompei, nella sezione "*Amministrazione trasparente - controlli e rilievi sull'Amministrazione*" ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013. L'Amministrazione è tenuta ad informare questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 4.11.2025.

IL MAGISTRATO est.

Dott. Alessandro De Santis

IL PRESIDENTE

Dott. Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria in data

Il Direttore del Servizio di supporto

Dott. Mauro Grimaldi