



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. Marco Nappi Quintiliano	Referendario

Nella camera di consiglio del 20.5.2026

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 della Reggia di Caserta n. 3900 del 15.4.2026, di approvazione del contratto prot. n. 3823 del 13.3.2026 (acquisito al prot. Cdc n. 2274 del 20.4.2026);

VISTO il rilievo n. prot. Cdc 2390 del 27.4.2026, formulato dal Magistrato istruttore di questa Sezione Regionale di Controllo;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, affidata alla nota n. prot. Cdc 2693 dell'8.5.2026;

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. 88/2026, con la quale è stato convocato il Collegio all'adunanza pubblica del 20.5.2026;

VISTA la memoria difensiva acquisita al prot. Cdc n. 2933 del 19.5.2026, tramessa dal Direttore della Reggia di Caserta;

UDITI, in rappresentanza dell'Amministrazione, la dott.ssa Tiziana Maffei, Direttore della Reggia di Caserta, ed il dott. Marco D'Isanto.

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

FATTO E DIRITTO

1. Ricostruzione del fatto

Con il Decreto n. 3900 del 15.4.2026, il Direttore della Reggia di Caserta ha approvato il contratto n. 3823 del 13.3.2026. Trattasi del contratto di concessione in uso degli spazi *"finalizzato alla valorizzazione dell'area denominata Il Giardino della Camelia e alla organizzazione e realizzazione di attività educative e di promozione culturale rivolte al pubblico"*. Il contratto di concessione ha una durata di 6 anni ed è eventualmente rinnovabile per 6 anni.

Alla stipula di tale contratto l'Amministrazione è giunta ad esito di una procedura di partenariato speciale *ex art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023*, avviata con la pubblicazione dell'avviso pubblico prot. n. 7396 del 30.7.2025, avente ad oggetto la valorizzazione del Parco del Palazzo Reale della Reggia di Caserta.

Entro il termine di 90 gg. indicato nel predetto avviso, n. 3 soggetti interessati hanno fatto pervenire altrettante offerte.

Il responsabile del procedimento, con il supporto delle strutture competenti, ha esaminato la regolarità formale delle domande presentate e delle relative autodichiarazioni rese dai soggetti proponenti, nonché la corrispondenza ai requisiti richiesti dall'avviso.

Al termine dell'esame formale, è stata nominata la Commissione di valutazione, e, all'esito della valutazione delle proposte partenariali pervenute, con determina dirigenziale rep. n. 655 del 12.12.2025 è stata disposta l'aggiudicazione della procedura a favore della costituenda ATI "*Il Giardino della camelia*", con cui l'Amministrazione ha stipulato il contratto sopra indicato.

L'operatore privato si è impegnato a versare in favore dell'Amministrazione, a titolo di canone annuo per i locali e gli spazi destinati alle attività di somministrazione, l'importo di euro 12.600,00, soggetto ad aggiornamento annuale con le modalità previste dall'art. 20, co. 3 del contratto. Si è inoltre impegnato a versare in favore dell'Amministrazione le *royalties*, corrispondenti a un valore percentuale applicato sui ricavi annui al netto dell'IVA derivanti dalle attività realizzate pari all'8%.

2. I rilievi del Magistrato istruttore

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

Anzitutto venivano richieste le seguenti allegazioni documentali:

- a)** in riferimento tutte e tre le cooperative costituenti il RTI, i certificati relativi ai carichi pendenti, la comunicazione antimafia e la documentazione relativa all'assenza di sanzioni fiscali non definitivamente accertate;
- b)** in riferimento alla Cooperativa C.A.R.L.A. SRL, il DURC;
- c)** in riferimento alla Cooperativa E.V.A., il certificato del casellario giudiziale;
- d)** la polizza assicurativa per responsabilità civile per danni a terzi e a cose di terzi con massimale pari a € 3.000.000,00 prevista dall'art. 23 del contratto;
- e)** la documentazione attestante l'adempimento dell'obbligo di cui all'art. 30 del contratto, concernente la tracciabilità dei flussi finanziari.

Si formulavano inoltre i seguenti rilievi:

f) tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 110, r.d. n. 827/1924, il decreto sopra indicato non contiene l'indicazione puntuale del *"cognome e il nome del contraente o la ditta"*, (contenendo l'indicazione generica della *"costituenda ATI "Il Giardino della camelia"*; non contiene l'indicazione della somma intera che importa il contratto stipulato, sub specie di indicazione del valore economico delle prestazioni che il RTI è tenuta ad erogare (canone concessorio ed aggio), nonché del *"capitolo di bilancio al quale deve imputarsi l'entrata o spesa derivante dal contratto"*.

g) si chiedeva all'Ente di illustrare gli elementi qualificanti che consentono di inquadrare il contratto in termini di contratto gratuito di partenariato ex art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023 e non in termini di contratto di concessione di lavori o di servizi (o, comunque, di contratto di partenariato pubblico privato ordinario) assoggettato alla disciplina dell'evidenza pubblica contenuta negli artt. 176 ss., d.lgs. cit. Ciò tenuto conto degli obblighi assunti dal contraente privato ai sensi dell'art. 13 del contratto.

Il Direttore della Reggia di Caserta rispondeva ai rilievi con nota acquisita al prot. Cdc n. 2693 dell'8.5.2026 unitamente ai relativi allegati e con memoria difensiva acquisita al prot. Cdc n. 2933 del 19.5.2026, atti al cui esame si procederà di seguito.

3. I rilievi di cui ai punti a), b), c), d ed e)

Il Magistrato istruttore formulava le richieste di integrazione documentale puntualmente indicate sub par. 2.

Attraverso il servizio di supporto alla Sezione, si è proceduto alla verifica della completezza della documentazione trasmessa (fatta eccezione per i documenti di seguito indicati) e, dunque, del possesso dei requisiti di ordine generale da parte dei componenti del raggruppamento affidatario.

Con riferimento al rilievo di cui al punto d), l'Amministrazione ha rappresentato che non essendo presenti, nel luogo di esecuzione del contratto, *"beni appartenenti a terzi, ad eccezione del fabbricato, si è ritenuto corretto accettare la polizza RCT presentata"*.

3.1. L'Amministrazione non ha proceduto all'acquisizione del certificato dei carichi pendenti in riferimento ai rappresentanti legali degli operatori economici partecipanti al raggruppamento aggiudicatario. A sostegno di tale *modus operandi*, ha allegato il Parere MIT

n. 2722 del 26.9.2024, in base al quale *“è rimessa alla stazione appaltante la valutazione di procedere o meno alla richiesta del certificato dei carichi pendenti, le cui risultanze saranno eventualmente riprese nella motivazione del provvedimento di ammissione/esclusione”*, fatta eccezione per l'ipotesi in cui *“l'operatore economico nei documenti di gara dichiara la pendenza di un processo in corso afferente alle stesse, oppure in ogni caso qualora ricorrano fondati elementi”*.

Attraverso le memorie difensive, l'Amministrazione ha ulteriormente osservato che il d.lgs. n. 36/2023, attraverso l'art. 96, co. 14, pone a carico dell'operatore economico un preciso obbligo dichiarativo: i partecipanti alla gara hanno l'obbligo *“comunicare alla stazione appaltante la sussistenza dei fatti e dei provvedimenti che possono costituire causa di esclusione ai sensi degli articoli 94 e 95, ove non menzionati nel proprio fascicolo virtuale. L'omissione di tale comunicazione o la non veridicità della medesima, pur non costituendo di per sé causa di esclusione, può rilevare ai sensi del comma 4 dell'articolo 98”*.

Nel caso di specie, la mandataria del costituendo raggruppamento ha autocertificato l'assenza di cause di esclusione senza segnalare la presenza di carichi pendenti e la stazione appaltante, sulla scorta del parere MIT sopra citato, non ha ritenuto di procedere all'effettuazione di ulteriori accertamenti. La stazione appaltante ha invece consultato il casellario informativo relativo ai contratti pubblici gestito dall'Anac e non ha rinvenuto alcuna annotazione a carico delle imprese facenti parte del raggruppamento.

3.1.1. Ai fini della valutazione della legittimità di un siffatto *modus operandi*, si impone una più ampia riflessione in riferimento ai requisiti di partecipazione alle gare ad evidenza pubblica.

Si rammenta, in linea generale, che in ambito privato l'autonomia negoziale consente a ciascuna parte di selezionare liberamente il suo contraente. Al contrario, nel settore dei contratti ad evidenza pubblica, l'autonomia negoziale spettante alla P.A. subisce delle limitazioni che derivano dalla necessità di assicurare il rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità, buon andamento, trasparenza, preservazione della libertà di iniziativa economica privata; pertanto, il contraente privato deve necessariamente possedere taluni requisiti.

I requisiti di richiesti dalla disciplina evidenziale per la partecipazione alla gara pubblica possono essere suddivisi in due categorie: i requisiti soggettivi (o di ordine generale, di cui

agli artt. 94 e 95), attestanti la moralità ed affidabilità del concorrente e tali da porre al riparo la stazione appaltante da offerte non serie e non affidabili; i requisiti oggettivi (o di ordine speciale, di cui all'art. 100), attraverso i quali viene verificato il possesso delle caratteristiche e competenze economico-finanziarie e tecnico-organizzative necessarie per l'esecuzione della prestazione richiesta.

Attraverso la disciplina dei requisiti di partecipazione, il legislatore cerca di trovare un punto di equilibrio tra due contrapposte esigenze: da un lato quella di attuare il principio del *favor participationis*, consentendo la partecipazione alla gara di tutti gli operatori economici interessati, anche quelli di dimensioni medio-piccole; dall'altro, quello di consentire alla stazione appaltante di aggiudicare la gara ad operatori che siano affidabili, corretti e concretamente in grado di eseguire la prestazione pattuita secondo gli standard qualitativi e quantitativi richiesti. Dunque, non vi è dubbio che la disciplina delle cause di esclusione automatica e non automatica si applichi anche alla stipula dei contratti di partenariato culturale, comunque assoggettati al rispetto dei principi di cui agli artt. 1, 2 e 3 del Codice, che impone alla P.A. di stipulare il contratto con un soggetto che sia affidabile sotto il profilo morale economico, non potendosi certo tollerare l'instaurazione di un rapporto contrattuale con un soggetto che, ad esempio, sia destinatario di una interdittiva antimafia, o condannato per taluni reati individuati dalle predette norme, o non in regola sotto il profilo fiscale e previdenziale, ecc... (del resto, con riferimento al caso di specie, l'Amministrazione si è espressamente vincolata al riscontro di tali requisiti attraverso l'art. 4.1. dell'avviso pubblico).

Il concorrente che partecipa a una procedura a evidenza pubblica deve possedere, continuativamente, i necessari requisiti di ammissione (sino alla stipula del contratto e poi ancora sino all'adempimento delle obbligazioni contrattuali) (cfr. Cons. St., Ad. Plen., n. 7/2024).

Con riferimento ai requisiti soggettivi, l'art. 10, d.lgs. n. 36/2023 recepisce il principio di tassatività delle cause di esclusione, che vengono poi più puntualmente individuate dai successivi artt. 94 e 95, i quali integrano di diritto i bandi e le lettere di invito in quanto rispondenti a un interesse pubblico primario.

Il contenuto del precedente art. 80, d.lgs. n. 50/2016 viene sostanzialmente suddiviso in cinque articoli (94-98), l'ultimo dei quali dedicato espressamente al grave illecito professionale.

Mentre l'art. 94 disciplina le cause di esclusione automatica, comprimendo, al riguardo, la discrezionalità della stazione appaltante, il successivo art. 95 prevede le cause di esclusione non automatica, in riferimento alle quali sarà la stazione stessa a dover verificare se l'infrazione riscontrata sia tale da compromettere la moralità ed affidabilità economica dell'operatore.

Un orientamento dottrinale evidenzia che anche nelle ipotesi di cui all'art. 95 l'esclusione è obbligatoria (poiché la norma utilizza l'imperativo "*escludere*"), ma la stazione appaltante dispone di un certo qual margine valutativo nel riscontro dei presupposti previsti dalla legge: ad esempio, nel qualificare come "grave" una infrazione relativa alla normativa in materia di salute sul lavoro o di ambiente.

Tuttavia, tale ricostruzione sembra porsi in contrasto con l'orientamento della giurisprudenza comunitaria. La CGUE ha chiarito che l'esclusione dell'operatore economico da una gara ad evidenza pubblica deve sempre avvenire in conformità al principio di proporzionalità, imponendosi una valutazione specifica e concreta dell'atteggiamento del soggetto interessato e dei mezzi di cui disponeva (CGUE, 26 settembre 2024, C 403/23 e C 404/23).

Si rammenta, con riferimento ai gravi illeciti professionali, che l'elenco contenuto nel vecchio art. 80, co. 5, d.lgs. n. 50/2016 era considerato dalla giurisprudenza meramente esemplificativo, con conseguente riconoscimento, alla stazione appaltante, della valutazione discrezionale circa l'integrazione del "grave illecito". Un siffatto assetto generava ingenti dubbi interpretativi, anche in riferimento all'eventuale violazione del principio di non colpevolezza (potendosi trarre indicazioni espulsive da mere indagini penali) e del diritto di difesa. Da ciò è discesa anche la nascita di un rilevante contenzioso in materia.

Pertanto, con il d.lgs. n. 36/2023, il legislatore ha preferito un'indicazione tassativa (l'art. 95 precisa che, all'art. 98, sono indicati "*in modo tassativo, i gravi illeciti professionali ...*") delle ipotesi integranti grave illecito professionale, specificando che il riscontro delle stesse implica una esclusione non automatica.

Inoltre, l'art. 94, co. 3, individua in maniera tassativa i soggetti in riferimento ai quali devono essere verificate le cause di esclusione, escludendo i cd. cessati dalla carica nell'anno precedente alla pubblicazione del bando di gara (figura non contemplata dalla disciplina euro-unitaria) ed inserendo per la prima volta gli amministratori di fatto.

Dunque, il Codice individua tassativamente i gravi illeciti e ne restringe il perimetro soggettivo. Inoltre, devono essere dimostrati gravi elementi significativi circa la non affidabilità del concorrente, poiché altrimenti l'esclusione sarebbe contraria all'interesse pubblico primario di conseguire il miglior risultato per l'amministrazione. Attraverso gli artt. 95 e 98, il Codice fornisce all'amministrazione dei solidi punti di riferimento per l'esercizio della propria discrezionalità, laddove nel sistema precedente il grave illecito professionale costituiva un concetto giuridico indeterminato.

Tra i gravi illeciti professionali indicati dall'art. 98, al co. 3, lett. g), è annoverata la *"contestata commissione da parte dell'operatore economico, ovvero dei soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 94 di taluno dei reati consumati o tentati di cui al comma 1 del medesimo articolo 94"*; al co. 3, lett. h), la *"contestata o accertata commissione, da parte dell'operatore economico oppure dei soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 94, di taluno dei seguenti reati consumati ..."* (artt. 348 c.p.; 216 ss. r.d. n. 267/1942; d.lgs. n. 74/2000; ecc...). Va da sé che la verifica circa l'attuale pendenza di un procedimento penale conseguente alla contestazione di siffatti reati può avvenire attraverso l'acquisizione del certificato dei carichi pendenti, costituente un punto di riferimento, rientrando tra quelli tassativamente indicati dalla legge. Una volta verificata la pendenza del procedimento, l'amministrazione potrà procedere all'acquisizione dei documenti di cui all'art. 98, co. 6, d.lgs. n. 36/2023 (*"atti di cui all'articolo 407-bis, comma 1, del codice di procedura penale, il decreto che dispone il giudizio ... provvedimenti cautelari reali o personali ... sentenza di condanna non definitiva ... decreto penale di condanna non irrevocabile ... sentenza non irrevocabile di applicazione della pena su richiesta"*), sulla cui base valutare discrezionalmente l'idoneità del carico pendente a compromettere l'affidabilità morale ed economica dell'operatore.

Anche la giurisprudenza amministrativa concorda nell'affermare che *"una volta individuato il grave illecito professionale ... resta discrezionale il giudizio concernente l'idoneità delle condotte accertate (con i mezzi indicati dall'art. 98, comma 6) a compromettere il rapporto fiduciario che deve sussistere tra p.a. e operatore economico"* (Cons. St., n. 7117/2025), riferendo dunque la

discrezionalità non al profilo dell'accertamento del grave illecito, ma al differente profilo – collocato a valle – di valutazione dell'idoneità dello stesso ad incidere sull'affidabilità dell'operatore economico.

Del resto, anche il rinvio a giudizio per fatti di grave rilevanza penale, al pari dell'adozione di un'ordinanza di custodia cautelare a carico dell'amministratore della società interessata, può astrattamente incidere sulla moralità professionale dell'impresa, con conseguente legittimità di un provvedimento di esclusione che, previa adeguata motivazione e valutazione delle eventuali controdeduzioni addotte dall'operatore, ne abbia vagliato l'incidenza negativa su tale profilo (cfr. Tar Veneto, Venezia, n. 84/2020).

Si rileva peraltro che, in alcuni risalenti precedenti (sent. nn. 3063/2012 e 1494/2013), il Consiglio di Stato, sotto la vigenza del d.lgs. n. 163/2006, si pronunciava nel senso della non rilevanza della mancata presentazione del certificato dei carichi pendenti; ma ancorava tale affermazione al contenuto dell'art. 38, lett. c), d.lgs. n. 163/2006, che annoverava tra le cause di esclusione solo provvedimenti giurisdizionali passati in giudicato (emergenti dal differente certificato dei carichi penali). Al contrario, la disciplina attualmente contenuta negli artt. 95 e 98 annovera anche i carichi pendenti tra gli elementi integranti grave illecito professionale, pur rimettendo alla stazione appaltante la valutazione circa l'incidenza degli stessi sull'affidabilità dell'operatore economico.

In un quadro così tratteggiato, deve quindi ritenersi che l'Amministrazione sia obbligata ad acquisire il dato relativo all'esistenza di carichi pendenti a carico dell'operatore economico, poiché solo l'acquisizione "a monte" di tale dato consente l'esercizio "a valle" del potere discrezionale riconosciuto dall'art. 95, d.lgs. n. 36/2023.

Occorre a tal punto soffermarsi sulle modalità di acquisizione del dato.

La verifica dei requisiti posseduti dal potenziale aggiudicatario si innesta nella fase intermedia tra la proposta della commissione di gara e l'aggiudicazione, ai sensi dell'art. 17, co. 5, del d.lgs. n. 36/2023 (*"L'organo preposto alla valutazione delle offerte predispone la proposta di aggiudicazione alla migliore offerta non anomala. L'organo competente a disporre l'aggiudicazione esamina la proposta, e, se la ritiene legittima e conforme all'interesse pubblico, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente, dispone l'aggiudicazione, che è immediatamente efficace"*).

L'innovazione introdotta antepone ad una fase anteriore all'aggiudicazione la verifica che

nel sistema previgente era posposta all'atto finale, condizionandone l'efficacia (cfr. art. 32, co. 7, d.lgs. n. 50/2016).

Dalla disciplina vigente emerge la necessità che la stazione appaltante consulti il Fascicolo virtuale dell'operatore economico - FVOE (art. 24, d.lgs. n. 36/2023) e che acceda alla piattaforma digitale nazionale dati di cui all'articolo 50 *ter* del Codice dell'amministrazione digitale e alle banche dati delle Pubbliche Amministrazioni (art. 99).

Pur essendo i contratti attivi sottratti alla generale applicazione delle disposizioni contenute nel Codice (cfr. art. 13, co. 2, d.lgs. n. 36/2023), deve comunque ritenersi, in sintonia con quanto previsto dal successivo co. 5 dell'art. 13, che il FVOE costituisca - anche in riferimento a tali contratti - il più efficiente ed efficace strumento adoperabile dalle amministrazioni ai fini dell'acquisizione della documentazione attestante il possesso dei requisiti richiesti dagli artt. 94, 95 e 100, d.lgs. n. 36/2023.

Con provvedimento n. 262 del 20.6.2023, ai sensi dell'art. 24, co. 4, d.lgs. cit., l'ANAC ha individuato *“le tipologie di dati da inserire nel fascicolo virtuale dell'operatore economico, concernenti la partecipazione alle procedure di affidamento e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la Banca dati nazionale dei contratti pubblici”*; in esso si premette che l'utilizzo delle funzionalità del FVOE *“consente una sostanziale riduzione dei tempi delle verifiche”*, preordinata al rispetto dei tempi di conclusione delle procedure. Si dà atto, altresì, che attraverso il FVOE le stazioni appaltanti acquisiscono tra l'altro le *“informazioni certificate comprovanti il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario dell'affidamento dei contratti pubblici”*. Infatti, all'interno dell'allegato II alla predetta delibera, viene indicato il certificato dei carichi pendenti quale documento che deve essere inserito nel FVOE.

Dunque, tra i dati che devono poter essere consultati ed analizzati tramite l'accesso al FVOE sono annoverati anche quelli che riguardano la sussistenza (o insussistenza) delle cause di esclusione non automatiche di cui all'art. 95, d.lgs. cit., categoria alla quale sono astrattamente riconducibili anche i carichi pendenti (cfr. art. 99, co. 2, secondo cui la stazione appaltante verifica l'assenza delle cause di esclusione non automatica mediante tale accesso), con la conseguenza che, ove i dati e le informazioni funzionali a tale verifica non

siano presenti nel fascicolo virtuale, la stazione appaltante dovrà acquisirli dall'Amministrazione competente o dall'operatore stesso.

Tuttavia, l'art. 99, co. 3 *bis*, d.lgs. n. 36/2023, per l'ipotesi di malfunzionamento del FVOE o dei sistemi di interoperabilità connessi, ammette l'acquisizione in via sostitutiva le autocertificazioni dei requisiti provenienti dall'offerente, sul presupposto che gli artt. 46 e 47 del D.P.R. n. 445/2000 consentono, nei rapporti con la P.A., di sostituire alle certificazioni ed atti di notorietà la dichiarazione dell'interessato, con l'osservanza delle modalità stabilite. In tal senso si esprime anche la giurisprudenza amministrativa, che equipara il malfunzionamento del fascicolo alla incompletezza dello stesso, ritenendo che anche in tale ultima ipotesi sia possibile acquisire il dato non incluso nel fascicolo virtuale mediante autocertificazione (Tar Toscana, n. 1856/2025); ciò sul presupposto che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, pur senza assumere alcun valore certificativo o probatorio, ha *“una attitudine probatoria provvisoria e fino a contraria risultanza volta a consentire – salvo verifica – la più spedita conclusione del procedimento amministrativo”* (Tar Campania, n. 624/2025, ove viene ritenuta legittima l'acquisizione di una dichiarazione sostitutiva dell'ausiliaria sul possesso del fatturato medio del triennio, *“stante l'assunzione della responsabilità anche penale del dichiarante e posto che la doverosità del controllo si pone a fronte di elementi denotanti la palese non corrispondenza al vero di quanto dichiarato”*).

Appare quindi piuttosto consolidato il principio in virtù del quale l'art. 71 d.p.r. n. 445/2000 consente che le amministrazioni procedenti possano effettuare idonei controlli *“anche a campione”* ovvero in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi, sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 d.p.r. cit., non essendo obbligatorio un controllo esteso a tutti gli autodichiaranti (Tar Lazio, n. 2404/2020; cfr. anche Cons. St., n. 343/2023, ove si osserva che il potere di controllo deve ritenersi *“doveroso allorché quanto dichiarato si mostri palesemente non corrispondente al vero”*).

Su posizioni sostanzialmente coincidenti si è attestata anche la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato di questa Corte, con le delibere nn. 17 e 18/2025.

Le predette delibere richiamano il comunicato dell'Anac del 16.5.2025, attraverso il quale è stata evidenziata l'assenza di un collegamento tra le Procure della Repubblica e la BDNCP

in grado di alimentare i fascicoli virtuali degli operatori economici, con conseguente impossibilità di acquisire attraverso tale strumento i certificati dei carichi pendenti; e ritengono condivisibilmente che, in assenza di una normativa di carattere transitorio che disciplini il comportamento che le stazioni appaltanti devono osservare nel caso specifico, non vi sia ragione per discostarsi dall'orientamento assunto dall'ANAC nella vigenza del codice del 2016, in ordine alla sufficienza della dichiarazione resa dall'operatore economico, qualora di esito negativo, al fine di soddisfare l'adempimento del controllo dei requisiti di cui all'art. 98, lett. g) ed h), del codice, ferma restando la necessità, in quanto dichiarazione resa ai sensi del d.p.r. n. 445/2000, di effettuare i controlli a campione, ai sensi dell'art. 71, co. 1, del medesimo d.p.r., sulla veridicità delle dichiarazioni. Chiaramente, in caso di autocertificazione con esito positivo, per le successive valutazioni dovranno essere acquisiti gli atti previsti dall'art. 98, co. 6, d.lgs. n. 36/2023.

La Sezione ritiene condivisibile tale linea ricostruttiva, in considerazione della oggettiva impossibilità di utilizzare il FVOE ai fini dell'acquisizione dei certificati dei carichi pendenti ed in assenza di una previsione normativa specifica che gravi l'amministrazione dell'obbligo di procedere alla diretta acquisizione di tali certificati presso le Procure della Repubblica territorialmente competenti.

Trattasi peraltro di soluzione che si pone in sintonia con i principi del risultato (in un'ottica semplificatoria e acceleratoria) e della fiducia (nel caso di specie riposta nella autocertificazione resa dall'operatore economico), non potendo peraltro ridondare a danno degli operatori privati la mancata operatività del fascicolo virtuale in riferimento a specifiche certificazioni (cfr., sul punto, deliberazione n. 144/2025 di questa Sezione).

3.1.2. L'applicazione di tali coordinate ermeneutiche al caso di specie consente di ritenere superato il rilievo, non essendo l'Amministrazione obbligata – in presenza di una autocertificazione negativa ed in assenza di ulteriori elementi idonei a generare dubbi circa l'esistenza di procedimenti penali in corso – ad acquisire il certificato dei carichi pendenti in riferimento all'operatore economico privato.

4. Il rilievo di cui al punto f)

Il Magistrato istruttore rilevava, tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 110, r.d. n. 827/1924, che il decreto di approvazione del contratto non contiene l'indicazione puntuale del *"cognome e il nome del contraente o la ditta"* (contenendo l'indicazione generica della *"costituenda ATI "Il Giardino della camelia"*); non contiene l'indicazione della somma intera che importa il contratto stipulato, sub specie di indicazione del valore economico delle prestazioni che il RTI è tenuta ad erogare (canone concessorio ed aggio), nonché del *"capitolo di bilancio al quale deve imputarsi l'entrata o spesa derivante dal contratto"*.

L'Amministrazione, attraverso la risposta al rilievo, trasmetteva apposito decreto del 6.5.2026, a firma del Direttore della Reggia di Caserta, attraverso il quale disponeva le seguenti integrazioni dell'originario decreto n. 3900 del 15.4.2026:

- i) indicazione puntuale dei dati identificativi dei singoli operatori economici componenti del RTI *"Il Giardino della camelia"*;
- ii) indicazione puntuale del canone concessorio (euro 12.600,00) e dell'aggio dovuto (*royalties* del 8% sugli incassi realizzati);
- iii) indicazione puntuale del capitolo di bilancio al quale deve imputarsi l'entrata derivante dal contratto (capitolo 1.3.2.001 proventi da concessioni su beni art. 3.01.03.01.003).

In considerazione delle predette integrazioni, il rilievo può considerarsi superato.

5. Il rilievo di cui al punto g)

Il Magistrato istruttore chiedeva all'Ente di individuare ed illustrare gli elementi qualificanti che consentono di inquadrare il contratto oggetto di esame in termini di contratto gratuito di partenariato *ex art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023* e non in termini di contratto di concessione di lavori o di servizi (o, comunque, di contratto di partenariato pubblico privato ordinario), assoggettato alla disciplina dell'evidenza pubblica contenuta negli artt. 176 ss., d.lgs. cit. Ciò tenuto conto anche degli obblighi previsti dall'art. 13 del contratto.

L'Amministrazione rispondeva sviluppando la sua risposta *"sulla base dei principi sanciti dalle Linee Guida in materia di Partenariato Speciale Pubblico Privato per gli Istituti e i Luoghi della Cultura, approvate con Decreto del Capo Dipartimento per la Valorizzazione del Patrimonio Culturale del Ministero della Cultura, n. 79 del 7 maggio 2025, che costituiscono l'interpretazione*

della norma operata dal Dipartimento competente in attuazione dell'art. 6, comma 9, del DPCM 15 marzo 2024, n. 57".

Ad avviso dell'Amministrazione, il *discrimen* tra il partenariato speciale e la concessione di servizi risiede nella natura dell'operazione, poiché il partenariato è espressivo di un processo di valorizzazione culturale orientato alla fruizione pubblica del patrimonio, che ha come oggetto la condivisione di scopi, strategie e attività tra pubblico e privato, perseguendo finalità civiche e di utilità sociale *ex art.* 111, co. 1, d.lgs. n. 42/2004. Non è dunque configurabile come operazione economica in senso proprio.

Nel caso di specie, l'oggetto principale del contratto è rappresentato dal recupero e dalla valorizzazione della Casa di guardia di Ercole, bene attualmente sottoutilizzato, dall'apertura alla pubblica fruizione di un'area non accessibile, dalla promozione della conoscenza del patrimonio culturale attraverso attività educative e scientifiche, e dall'integrazione con la missione istituzionale della Reggia. La sostenibilità economica si configura dunque come una condizione strumentale al processo di valorizzazione, non come il suo scopo principale.

Del resto, l'art. 117, co. 2, d.lgs. n. 42/2004 include espressamente tra i servizi per il pubblico finalizzati alla valorizzazione dei beni culturali i servizi di caffetteria, di ristorazione e di guardaroba, trattandosi di servizi qualificabili come "*servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico*".

Dunque, il criterio decisivo per qualificare l'operazione risiede nel modello di relazione tra Amministrazione e partner privato. Nella concessione di servizi, l'Amministrazione esternalizza determinate prestazioni, il concessionario esegue servizi definiti *ex ante* dalla stazione appaltante, il privato è estraneo alle scelte strategiche di valorizzazione, il controllo pubblico è esterno mediante vigilanza e verifiche *ex post*, e la relazione è di tipo meramente esecutivo; nel partenariato speciale, invece, l'Amministrazione condivide con il privato il governo del processo di valorizzazione, il partner co-progetta e co-gestisce le attività culturali, il privato partecipa alle decisioni strategiche, il controllo pubblico è interno e collaborativo attraverso l'Organismo di collaborazione, e la relazione è di tipo progettuale e strategico.

Nel caso di specie, il Documento Progettuale declina l'attività di somministrazione in chiave culturale e didattica, prevedendo attività di *green food*, tisaneria e degustazione di bevande aromatiche, la promozione della conoscenza degli aromi vegetali del Parco della Reggia, l'educazione alla natura e all'alimentazione attraverso il coinvolgimento di scuole, l'integrazione con la storia e l'ambientazione naturale della Reggia. Si tratta dunque di attività di valorizzazione culturale che utilizzano peraltro la somministrazione come strumento educativo e di conoscenza del patrimonio naturalistico del Parco, non di mera attività commerciale.

Lo stesso avviso pubblico richiedeva, infatti, una proposta progettuale articolata comprendente una relazione illustrativa con inquadramento storico-culturale, l'esplicitazione degli obiettivi condivisi, le caratteristiche degli interventi di valorizzazione, la descrizione degli allestimenti, il piano economico-finanziario, il cronoprogramma, il piano di comunicazione e l'impatto sociale. La valutazione è stata condotta su base qualitativa, considerando la qualità della proposta partenariale, l'innovatività degli strumenti e metodologie, l'esperienza del soggetto, l'articolazione dell'intervento, la sostenibilità ambientale, il piano di comunicazione e l'impatto culturale e sociale del progetto.

Inoltre, il principale elemento qualificante del contratto va rinvenuto nell'organismo di collaborazione denominato "Tavolo tecnico", composto da membri dell'Amministrazione e del partner privato, con competenze decisionali condivise di natura non meramente consultiva, consistenti nella pianificazione delle attività di valorizzazione, nell'approvazione della progettazione esecutiva degli interventi, nella valutazione degli obiettivi raggiunti e gli impatti prodotti, con deliberazione di eventuali modifiche del progetto esecutivo.

Emerge, dunque, una "dimensione progettuale predominante", che si manifesta attraverso il recupero di un bene culturale sottoutilizzato e la condivisione del progetto culturale di valorizzazione.

5.1. Ciò posto, occorre osservare che l'inquadramento della natura giuridica del contratto oggetto di esame – che produce effetti sul piano della disciplina applicabile in riferimento alla determinazione del contenuto del contratto stesso ed alla disciplina di selezione del

contraente privato – richiede una riflessione preventiva finalizzata ad individuare la linea differenziale che intercorre tra i contratti ordinari di partenariato pubblico privato, disciplinati dagli artt. 174 ss. d.lgs. n. 36/2023, ed i peculiari contratti di partenariato culturale disciplinati dall'art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023.

5.1.1. I contratti di partenariato pubblico-privato

La nozione di “partenariato pubblico-privato” (PPP) trae la sua origine dal quadro normativo europeo e descrive *“modelli di collaborazione tra enti pubblici e operatori privati, finalizzati al finanziamento o alla costruzione di infrastrutture, alla gestione o fornitura di servizi, o più in generale all'esecuzione di compiti di natura pubblica”* (cfr. Libro verde 2004 della Commissione Europea).

L'istituto del partenariato pubblico-privato risponde alla necessità di ovviare alla carenza di risorse ed alla incapacità della P.A. di perseguire un interesse pubblico sempre più complesso e frazionato, valorizzando le capacità ed i mezzi propri del settore privato. Dovendo fronteggiare una realtà economico-sociale complessa e perseguire interessi pubblici spesso in parziale contrasto tra loro – dal che discende finanche un incremento del contenzioso tra enti pubblici – l'amministrazione rinviene nel partenariato un importante strumento di supporto, che mitiga la complessità e coinvolge il privato nello svolgimento di attività che l'apparato non è più in grado di gestire efficacemente in autonomia.

Nel tempo, tale strumento ha assunto anche una funzione di “finanziamento” (volta a colmare la ristrettezza di risorse pubbliche conseguente al recepimento costituzionale del principio dell'equilibrio di bilancio, di cui agli artt. 81 e 97 Cost.) ed ha stimolato l'innovazione gestionale, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Questo approccio consente anche di realizzare politiche pubbliche più vicine ai bisogni reali dei cittadini.

In tale ottica, l'istituto costituisce concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all'art. 118, co. 4, Cost., a tenore del quale *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*. Tale comma è stato inserito all'interno della norma attraverso la Riforma del Titolo V della

Costituzione che, perseguendo l'obiettivo del trasferimento agli enti locali della gestione di numerosi servizi pubblici, stimola il coinvolgimento dei privati nell'erogazione degli stessi, anche al fine di compensare parzialmente l'inadeguatezza strutturale degli enti locali aventi minori dimensioni.

Detta disposizione non si occupa di disciplinare il riparto di funzioni pubblicistiche autoritative, la cui titolarità, salvo ipotesi eccezionali previste dalla legge, non può essere attribuita ai privati. Piuttosto, impone agli enti pubblici di supportare l'autonoma iniziativa dei cittadini che si traduca nello svolgimento di attività idonee al perseguimento degli interessi pubblici individuati dal legislatore. È ormai acquisito lo stretto collegamento tra il principio di sussidiarietà orizzontale ed il principio democratico (art. 1 Cost.), nonché il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.) ed il principio di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), anch'esso costituente fondamento per l'intervento anche spontaneo dei cittadini a tutela degli interessi della collettività.

È alla luce di tale cornice costituzionale che va letta la disciplina contenuta negli artt. 174 ss., d.lgs. n. 36/2023.

Più precisamente, nell'ordinamento nazionale con l'espressione partenariato pubblico-privato si fa riferimento ad un fenomeno giuridico che si caratterizza per l'instaurazione di una collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati, in vista del raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico.

La creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica dà luogo, secondo la definizione contenuta nell'art. 174, co. 4, del nuovo Codice appalti (d.lgs. n. 36/2023), ad un'ipotesi di "*partenariato pubblico-privato istituzionale*" (assoggettato, per espresso rinvio, alla disciplina contenuta nel d.lgs. n. 175/2016). Tale ipotesi va tenuta distinta da quella del "*partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale*", che, secondo quanto previsto dal co. 3 della medesima disposizione, comprende le figure della concessione, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti e le caratteristiche di cui al comma 1 e cioè:

a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;

- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;
- c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;
- d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato.

Il d.lgs. n. 36/2023 affronta il fenomeno con l'obiettivo di sistematizzare e semplificare la disciplina della materia ed incrementare la discrezionalità e l'autonomia decisionale delle stazioni appaltanti, onde incentivare, in sintonia con il principio della fiducia, l'impiego di tale strumento, dal quale possono derivare vantaggi per ambedue le parti coinvolte: l'amministrazione può in tal modo convogliare risorse economiche private e conoscenze tecniche e specialistiche verso il perseguimento dell'interesse pubblico; il privato può beneficiare della *partnership* con l'amministrazione, accedendo ad attività che risulterebbero altrimenti appannaggio dei poteri pubblici, con un ritorno anche in termini di immagine.

Nel perseguimento di tale obiettivo, il Codice indica i tratti caratteristici dell'operazione di partenariato all'interno dell'art. 174 (comprensiva sia del partenariato contrattuale che di quello istituzionale), proprio al fine di evidenziare la complessità di tale fenomeno, che ricomprende figure diverse tra loro, ma accomunate dal possesso di talune caratteristiche essenziali che ne delineano il perimetro.

Provvede poi a dettare la disciplina applicabile a singole *species* di partenariato già diffuse nella prassi, quali la concessione, la locazione finanziaria e il contratto di disponibilità. Dunque, il partenariato pubblico-privato viene concepito come istituto di carattere generale di cui le concessioni, la locazione finanziaria e il contratto di disponibilità costituiscono altrettante *species*.

Infine, introduce un rinvio alla capacità generale di diritto privato di cui dispone la P.A. (cfr. art. 8), al fine di consentire, anche attraverso una valorizzazione della discrezionalità delle stazioni appaltanti, la gemmazione nel mercato di figure contrattuali atipiche, che devono però essere dirette al perseguimento di interessi meritevoli di tutela e devono possedere le caratteristiche tipiche descritte dall'art. 174.

Il co. 3 dell'art. 174, per ragioni di semplificazione e razionalizzazione, introduce un rinvio generale alla disciplina relativa alle concessioni, sia per quanto riguarda le procedure di affidamento e l'esecuzione, sia per quanto riguarda l'allocazione dei rischi. Le concessioni costituiscono, dunque, paradigma di riferimento del fenomeno del partenariato convenzionale. Ciò sta a significare che la selezione del contraente privato con il quale stipulare un contratto di partenariato deve essere necessariamente preceduta da una procedura ad evidenza pubblica disciplinata dagli artt. da 182 a 187 del d.lgs. n. 36/2023. Tuttavia, in ipotesi di contratti misti *ex art. 180*, ossia contratti che contengono elementi della concessione ed elementi dell'appalto pubblico (ad es. esecuzione di lavori congiuntamente alla gestione di un servizio), l'aggiudicazione avviene in conformità alla disciplina degli appalti.

5.1.2. Differenza con contratto di partenariato culturale *ex art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023*

L'art. 134, d.lgs. n. 36/2023, disciplina i contratti nel settore dei beni culturali e, in particolare, mentre il co. 1 prevede la possibilità per l'amministrazione di stipulare contratti gratuiti per tutte le attività finalizzate alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali, il co. 2 di tale disposizione si occupa delle cd. forme speciali di partenariato, attivabili dalla P.A. al fine di assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e valorizzare la ricerca scientifica applicata alla sua tutela e alla sua valorizzazione.

Detta norma prevede la possibilità, nel perseguimento degli obiettivi sopra indicati, di *“attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali”*.

La disposizione si presenta innovativa rispetto al previgente art. 151, co. 3, d.lgs. n. 50/2016, posto che da un lato è superata la previsione per cui detto strumento era riservato in via esclusiva al Ministero, potendo adesso essere adoperato anche da regioni ed enti territoriali; dall'altro, è stato rimosso il riferimento agli “immobili” quali beni oggetto del partenariato, ampliando dunque l'ambito applicativo della disciplina a tutti i beni culturali.

Il particolare rilievo costituzionale degli interessi pubblici perseguiti attraverso tale forma partenariato consente di non applicare la disciplina dell'evidenza pubblica prevista dai

summenzionati artt. 182 ss, d.lgs. n. 36/2023 e di procedere alla selezione del contraente privato *“attraverso procedure semplificate di individuazione del partner privato analoghe o ulteriori rispetto a quelle previste dall’articolo 8”*; ossia procedure che, in specie ove il contratto sottenda quantomeno un interesse economico indiretto, pur non rispettando le rigide scansioni procedurali descritte dalle norme sopra indicate, risultino comunque rispettose dei principi ricavabili dagli artt. 1, 2 e 3 del Codice (cfr. art. 13, co. 5).

In un quadro così tratteggiato, l’esigenza di incrementare la fruizione collettiva del patrimonio culturale giustifica una *“flessione”* del valore della concorrenza. Infatti, come già chiarito da questa Sezione con la delibera n. 104/2026, tale disciplina rinviene il suo fondamento nell’art. 9 Cost., che, nell’enucleare uno dei principi fondamentali consacrati dalla Carta costituzionale, sancisce l’impegno della Repubblica nello *“sviluppo della cultura”* e nella tutela del *“patrimonio storico e artistico della Nazione”*, oltre che del *“paesaggio”*. Tale previsione fa emergere la volontà dei costituenti di *“investire”* su cultura e progresso scientifico, addirittura annoverandoli tra i principi fondamentali, nella consapevolezza che detti valori costituiscono strumenti di emancipazione da logiche arbitrarie e totalitarie, valido motore di rilancio socio-economico del paese, oltre che testimonianza di un patrimonio valoriale e culturale comune.

Del resto, può agevolmente evidenziarsi che il Codice dei contratti pubblici contempla anche ulteriori fattispecie negoziali in cui il bene giuridico della concorrenza subisce una *“flessione”* giustificata dal perseguimento di obiettivi di rilievo sociale: si pensi all’affidamento diretto ad enti del terzo settore di servizi di rilevanza sociale, ai sensi dell’art. 6, d.lgs. n. 36/2023 e dell’art. 18, d.lgs. n. 201/2022 (T.U. servizi pubblici locali); nonché – con più specifico riferimento al settore del partenariato pubblico-privato - alla stipula dei contratti di partenariato sociale *ex art. 201*, d.lgs. n. 36/2023, che può avvenire ad esito di procedure selettive semplificate rispettose degli articoli 1, 2 e 3 del Codice.

Emerge in tal modo una sinergia tra il Codice dei contratti pubblici ed il Codice del terzo settore, che impone di trovare un punto di equilibrio tra concorrenza e sussidiarietà orizzontale: l’amministrazione continua a dover rispettare i principi di trasparenza e *par condicio*, ma è possibile superare la logica puramente economica della selezione dei fornitori,

favorendo un approccio più ampio che tenga conto del valore aggiunto portato dai privati nell'ottica del conseguimento di risultati di rilievo costituzionale.

Perché possa però giustificarsi tale deroga alla procedura evidenziale, il contratto di partenariato *ex art. 134, co. 2, d.lgs. cit.* deve possedere talune caratteristiche peculiari che consentano di tracciare una linea differenziale rispetto ai limitrofi contratti di partenariato ordinario, assoggettati alla disciplina dell'evidenza pubblica.

Un primo indirizzo ritiene di poter interpretare la norma oggetto di esame alla luce del co. 1 della medesima disposizione, che riconosce espressamente all'Amministrazione la possibilità di stipulare contratti gratuiti; di talché, la deroga rispetto alla disciplina evidenziale rinverrebbe il proprio fondamento nella gratuità del contratto nell'ottica prospettica dell'Amministrazione, non tenuta a sopportare sacrifici economici in conseguenza della stipula dello stesso; e ciò basandosi sulla definizione di contratti gratuiti contenuta nell'art. 2, lett. g), allegato I.1. al Codice.

Purtuttavia, tale ricostruzione non pare particolarmente convincente nella misura in cui può dirsi gratuito il contratto dal quale derivano sacrifici economici per una sola delle parti; al contrario, dai contratti di partenariato aventi ad oggetto beni culturali comunque discende un sacrificio economico quantomeno indiretto gravante sull'Amministrazione, consistente nella perdita della disponibilità del bene o di una porzione di esso, tanto che il contraente privato viene comunque di regola chiamato alla corresponsione di un canone concessorio in qualche misura ancorato al valore monetario di tale disponibilità.

Pare quindi più corretto ritenere che la specialità dei contratti di partenariato culturale debba rinvenirsi nella natura autenticamente "collaborativa" del rapporto, riconducibile alla categoria civilistica dei contratti con comunione di scopo.

Difatti, il tratto ricorrente che contraddistingue tali contratti impone di indagarne la causa concreta e si ravvisa nella sostanziale prevalenza – nell'assetto di interessi che le parti intendono realizzare – di una logica cooperativa/associativa, da ritenersi dominante rispetto alla logica corrispettiva basata sullo scambio di utilità economiche.

Opinando in tal senso, l'accostamento ai contratti gratuiti può essere motivato in considerazione dell'assenza della logica della corrispettività, che invece caratterizza gli ordinari rapporti concessori e gli ulteriori contratti ordinari di partenariato pubblico-

privato, nell'ambito dei quali assume carattere assorbente la valutazione di sostenibilità del PEF, che deve assicurare all'operatore economico privato un utile adeguato sulla scorta di una stima ragionevole dei costi e dei ricavi (cfr., sul punto, deliberazione n. 25/2026 di questa Sezione).

La prevalenza di tale logica collaborativa, fondata sul perseguimento di uno scopo comune alle parti, comunque non esclude – laddove da esso discenda un'entrata per l'Amministrazione – la qualificazione del contratto in termini di contratto attivo, che, nella misura in cui offre al privato una possibilità di guadagno, rimane comunque assoggettato ai principi di cui agli artt. 1, 2 e 3 del Codice di contratti pubblici (cfr. art. 13, co. 2 e 5).

In tale ottica, il partenariato culturale diviene strutturalmente assimilabile ai contratti aventi ad oggetto servizi sociali di cui all'art. 18, d.lgs. n. 201/2022, in riferimento ai quali proprio il superamento della logica dello scambio e della corrispettività giustifica la deroga rispetto alla disciplina dell'evidenza pubblica; ma ciò fermo restando che, mentre tali ultimi contratti possono essere stipulati da operatori non profit, i contratti di partenariato culturale possono coinvolgere anche operatori privati che agiscono per finalità lucrative che, tuttavia, non assumono carattere prevalente nell'assetto concreto di interessi sotteso al contratto. Infatti, anche il summenzionato art. 6, d.lgs. n. 36/2023 qualifica i rapporti di amministrazione condivisa come contraddistinti dall'assenza di “rapporti sinallagmatici”, nonché fondati sulla “*condivisione della funzione amministrativa*” con gli operatori privati.

L'attenuazione della disciplina evidenziale si giustifica, peraltro, secondo quanto evidenziato anche dalla giurisprudenza amministrativa (Cons. St., n. 1319/2026), in quanto l'amministrazione, nella fase prodromica alla stipula di tali contratti, non mira prioritariamente alla selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, bensì alla costruzione di un rapporto di cooperazione finalizzato alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Il tutto senza omettere di considerare che, nell'effettuare le scelte funzionali alla valorizzazione dei beni culturali, l'amministrazione dispone di un potere ampiamente discrezionale (Cons. St., n. 10140/2024).

Tale lettura interpretativa si pone in sintonia anche con l'orientamento della giurisprudenza comunitaria, la quale sostiene che un contratto possa essere escluso dall'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti e sulle concessioni laddove non abbia carattere

oneroso, carattere ritenuto sussistente ove *“ciascuna delle parti si impegni a eseguire una prestazione in cambio di un'altra”*, legando lo stesso alla logica della corrispettività (CGUE, 14 luglio 2022, C-436/20). Laddove invece le prestazioni non siano tra loro corrispettive, bensì prioritariamente orientate verso il conseguimento di uno scopo comune, può ritenersi giustificata la deroga della disciplina evidenziale, purché – come nel caso di specie – sorretta da apposito fondamento normativo e funzionalizzata alla tutela di valori di rilievo costituzionale.

Ciò non esclude che possano essere previsti rimborsi parziali a carico dell'Amministrazione, purché non legati da logica di corrispettività alle prestazioni erogate dal privato, bensì volti soltanto a coprire le spese da questo sostenute ove tale copertura non possa derivare dalla valorizzazione economica dei servizi erogati.

In definitiva, è proprio la preminenza attribuita dal legislatore al principio del risultato (cfr. art. 1) ad assumere un potenziale non trascurabile nel giustificare il ricorso alle soluzioni di amministrazione condivisa, ove consentano un più agevole e soddisfacente perseguimento dell'interesse pubblico ed un potenziamento delle prestazioni erogate in favore della collettività; è quindi proprio la logica del risultato a giustificare anche eventuali “flessioni” della concorrenza e legittimare modalità di affidamento riconducibili al principio di sussidiarietà orizzontale.

Elemento sintomatico della predetta “condivisione della funzione amministrativa” – che deve realizzarsi sia nella fase programmatica che in quella di esecuzione del contratto – può ravvisarsi sia nella circostanza che l'avvio della procedura sia stato preceduto da una adeguata valutazione tecnico-scientifica dell'intervento di valorizzazione da parte delle amministrazioni competenti (in particolare, da parte del Ministero della cultura), sia nella istituzione di un “tavolo tecnico” di progettazione e di esecuzione, attraverso il quale è possibile procedere alla determinazione condivisa delle attività volte a potenziare la fruizione del bene culturale da parte dei cittadini, anche nell'ottica della valorizzazione delle peculiarità locali.

5.2. Tanto premesso in linea generale, deve procedersi all'applicazione al caso concreto di tali coordinate ermeneutiche. Non vi è dubbio che la fattispecie negoziale esaminata offra

rilevanti opportunità di guadagno al partner privato, chiamato sostanzialmente all'erogazione di servizi di ristorazione e caffetteria agli utenti della Reggia di Caserta, seppur inseriti in un contesto funzionale alla valorizzazione del bene culturale.

Ciò nondimeno, è possibile evidenziare i seguenti elementi caratterizzanti la fattispecie negoziale, che paiono deporre nel senso della logica collaborativa e non corrispettiva dell'operazione:

a) l'avvio della procedura è stato preceduto da una valutazione dell'intervento di valorizzazione da parte del Ministero della cultura (cfr. nota n. 7171 del 24.7.2025, a firma del Capo Dipartimento per la valorizzazione del patrimonio culturale del Ministero della cultura, ove si rappresenta che *“non si riscontra alcun elemento di criticità”* e che *“l'avviso risulta conforme all'art. 134 comma 2 del D. Lgs 36/2023 e agli indirizzi operativi elaborati da questo Dipartimento”*). Peraltro, il progetto si inserisce nel più ampio programma *“Sviluppo e Meraviglia d'Impresa Progetto Semi”* (cfr. verbale c.d.a. Reggia di Caserta del 30.7.2024), ad attestazione del rilevante interesse culturale sotteso allo stesso.

b) L'art. 11 dell'avviso pubblico determina in misura fissa l'importo del canone annuo e delle *royalties* dovute, pertanto incentrando la procedura selettiva non tanto sui profili economici, quanto sulla valorizzazione della qualità della proposta partenariale (cfr. art. 12.2. dell'avviso pubblico), intesa in termini di idoneità della stessa al soddisfacimento degli interessi pubblici di matrice culturale sottesi all'operazione negoziale. Più precisamente, la scelta dell'operatore privato è stata effettuata valorizzando la qualità della proposta partenariale, l'innovatività degli strumenti e metodologie, l'esperienza del soggetto, l'articolazione dell'intervento, la sostenibilità ambientale, il piano di comunicazione e l'impatto culturale e sociale del progetto.

c) L'art. 10.2. dell'avviso pubblico (poi confluito nell'art. 10 del contratto), prevede l'istituzione di un organismo di collaborazione in forma di Tavolo Tecnico, costituente *“l'organismo di confronto e collaborazione tra le parti, per la gestione operativa dei contenuti del partenariato stesso e sarà composto da membri di nomina del Museo e da due membri designati dal Partner”*. Tale tavolo tecnico avrà il compito, durante la fase esecutiva del contratto, di:

- sviluppare il progetto di valorizzazione coerentemente con il piano presentato dal Partner e dagli obiettivi strategici fissati dall'Amministrazione anche allo scopo di ricercare

adeguate forme di partecipazione e coinvolgimento, oltre che dei soggetti sottoscrittori dell'accordo, di ulteriori soggetti pubblici;

- pianificare le attività di valorizzazione, il controllo del loro corretto svolgimento, la valutazione degli obiettivi raggiunti e degli impatti prodotti, la revisione e gli eventuali interventi correttivi da apportare nell'attuazione del progetto, l'analisi della reportistica relativa;
- condividere e approvare le pianificazioni trimestrali delle attività del partenariato, con particolare riguardo alla programmazione di eventi di interesse culturale;
- condividere e approvare il piano degli interventi educativi e culturali;
- deliberare su qualsivoglia altro tema specifico che rilevi sotto il profilo della verifica di opportunità e della valutazione del partenariato, utile a garantire i più proficui risultati ed il conseguimento degli obiettivi prefissati o di ulteriori obiettivi emergenti.

La valutazione congiunta di tali elementi caratterizzanti induce il Collegio a ritenere che, nell'ambito della causa concreta dell'operazione negoziale, assuma rilievo prevalente una logica cooperativa/associativa, funzionale al conseguimento di uno scopo comune alle parti, da individuarsi nella valorizzazione di un bene culturale sottoutilizzato attraverso l'erogazione all'utenza di una serie di servizi di preponderante interesse culturale, secondo un piano operativo oggetto di determinazione ed adeguamento condivisi; logica che ritenersi dominante rispetto alla logica corrispettiva basata sullo scambio di utilità economiche.

Può quindi ritenersi il rilievo superato, avendo l'Amministrazione correttamente scelto di utilizzare la procedura semplificata ammessa dall'art. 134, co. 2, d.lgs. n. 36/2023.

6. Conclusioni

Alla stregua delle suesposte considerazioni, risultando superati i rilievi, può procedersi alla registrazione del Decreto n. 349 del 13.1.2026, emesso dal Direttore della Reggia di Caserta.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania

Ammette al visto e alla conseguente registrazione il Decreto n. 3900 del 15.4.2026, emesso

dal Direttore della Reggia di Caserta.

Dispone, altresì, la pubblicazione della presente pronunzia sul sito istituzionale dell'Ente, 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 20.5.2026.

IL MAGISTRATO est.

Dott. Alessandro De Santis

IL PRESIDENTE

Dott. Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria in data

29 maggio 2026

Il Direttore del Servizio di supporto

Dott. Mauro Grimaldi