



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza pubblica e nella camera di consiglio del 22 luglio 2026

composta dai magistrati:

Dott. Nicola CARLONE – Presidente f.f.

Dott. Fabio CAMPOFILONI – Primo Referendario

Dott. Antonio MARSICO – Primo Referendario (relatore)

Dott. Marco MAZZOCCO – Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni;

Visto il decreto n. 10 del 12 marzo 2026 della Direzione di Commissariato militare marittimo di Ancona, i relativi allegati e la successiva integrazione documentale di cui al prot. 6507 del 4 giugno 2026;

Visto il rilievo istruttorio di cui al prot. n. 1780 del 18 giugno 2026 formulato dal magistrato istruttore ed inviato alla competente Amministrazione militare;

Viste la relazione del Magistrato istruttore in data 17 giugno 2026 e la nota del 10 luglio con la quale il Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti, concordando con le argomentazioni del Magistrato istruttore, ha richiesto il deferimento dell'atto in esame alla Sezione regionale di controllo per la pronuncia collegiale sul visto e la conseguente registrazione dei provvedimenti innanzi specificati;

Vista l'ordinanza n. 12/2026 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'adunanza pubblica e per la successiva camera di consiglio per il giorno 22 luglio 2026;

Vista la risposta della Direzione di Commissariato militare marittimo prot. n. 8172 del 17/7/2026, assunta nella medesima data al prot. n. 2454 della Sezione di controllo;

Vista la nota prot. n. 8227 inviata il 20/7/2022 ed acquisita agli atti in pari data al prot. n. 2458, con cui la Direzione di Commissariato militare marittimo comunicava la propria partecipazione all'odierna adunanza;

Udito il relatore, dott. Antonio Marsico;

Uditi, nell'adunanza pubblica del 22/07/2026, il C.V. (CM) [REDACTED] in qualità di Direttore e il C.F. (CM), [REDACTED] in qualità di RUP e Vicedirettore, intervenuti nella predetta adunanza quali rappresentanti della Direzione di Commissariato Militare Marittimo di Ancona, come da citata nota della medesima Direzione prot. n. 8227 del 20/7/2022;

Premesso in

FATTO

I. In data 28/05/2026 è pervenuto a questo Ufficio il decreto n. 10 del 12/3/2026 a firma della Direzione commissariato militare marittimo di Ancona (da qui MARICOMMI), per il controllo da effettuarsi ai sensi della lettera g) comma 1, art. 3 della legge n. 20/94. Il menzionato decreto era stato precedentemente inviato alla Corte dei conti di Roma - Ufficio del controllo sugli atti del Ministero dell'Interno e della Difesa (ivi acquisito con prot. CC n. 17140 dell'1/4/2026, fascicolo SILEA n. 215809) e restituito al mittente per incompetenza in data 27/5/2026.

Con il decreto n. 10 del 12/3/2026, MARICOMMI approvava l'accordo quadro rep. 2649 sottoscritto con la società [REDACTED]

██████████ per l'esternalizzazione del servizio di alloggiamento degli ufficiali partecipanti al corso applicativo "Ruoli Speciali" da tenersi presso l'Accademia navale di Livorno (da qui MARINACCAD), per le annualità 2026 – 2027 – 2028 con eventuale opzione per il 2029, per una spesa complessiva massima stimata in 4.220.676,64 di euro, IVA inclusa.

II. Nel motivare il decreto di approvazione, l'Amministrazione ha riferito le seguenti circostanze:

- i lavori di ristrutturazione ed efficientamento energetico del "Palazzo Allievi" di MARINACCAD hanno determinato la riduzione della capacità ricettiva della struttura nel suo complesso ed è stato pertanto necessario reperire l'alloggiamento per i frequentatori del corso applicativo "Ruoli Speciali" presso strutture esterne, nel Comune di Livorno. Tale misura è stata asseritamente adottata in applicazione dell'art. 744 del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90 (Testo Unico dell'Ordinamento Militare), che prescrive l'obbligo per il personale militare di alloggiare nella località sede di servizio;
- in data 13/10/2025 con foglio n. 25329, MARINACCAD Livorno ha conferito mandato a MARICOMMI per l'avvio delle attività tecnico-amministrative finalizzate all'esternalizzazione del servizio di alloggiamento;
- con Decisione di Contrarre n. 2019 in data 10/11/2025, il Direttore di MARICOMMI Ancona ha deliberato l'indizione della *procedura di gara aperta ai sensi dell'art. 71 del D.lgs. n. 36/2023, da aggiudicare con il criterio del minor prezzo ai sensi dell'articolo 108, comma 3 del D.lgs. n. 36/2023, finalizzata alla stipula di un accordo quadro per gli anni 2026-2027-2028 (con eventuale opzione per l'anno 2029), tramite ricorso alla piattaforma "AcquistinretePa" di Consip*; in data 13 novembre 2025 la gara è stata pubblicata sul portale *AcquistinretePa* e aggiudicata in data 12 febbraio 2026, con determina n. 235, alla società ██████████;
- la copertura finanziaria dell'operazione è stata assicurata con foglio prot. M_D MCOMSCUO RG25 n. 0026516, datato 19/12/2025, a firma del Comando Scuole della M.M., a valere sul capitolo di bilancio 4400/2 *per l'importo massimo complessivo stimato per il servizio di esternalizzazione in oggetto, con fondi resi disponibili annualmente al fine di ottemperare a tutte le obbligazioni assunte.*

III. Con successivo invio sono stati altresì prodotti da MARICOMMI il foglio n. 25329 del 13/10/2025, con cui MARINACCAD Livorno ha conferito mandato a MARICOMMI per l'avvio delle attività tecnico-amministrative finalizzate all'esternalizzazione del servizio di alloggiamento, e la decisione a contrarre n. 2019 del 10/11/2025 a firma della stessa Direzione commissariato di Ancona.

IV. In seguito all'esame dei predetti atti, in fase istruttoria, il magistrato incaricato ha formulato alcuni rilievi sulla procedura di gara, comunicati all'Amministrazione militare in data 18/6/2026, con prot. n. 1780.

In primis, sono state rilevate alcune carenze documentali a seguire riportate:

- l'assenza in atti di un idoneo provvedimento a carattere programmatico/generale che abbia individuato e quantificato l'esigenza di ricorrere all'esternalizzazione del servizio di alloggiamento, esigenza che emergerebbe unicamente dal foglio n. 25329 del 13/10/2025, anche e soprattutto in considerazione del carattere pluriennale dei lavori di ristrutturazione che hanno interessato il "Palazzo Allievi", avviati da circa sei anni;
- l'assenza in atti di un idoneo provvedimento recante la formale ed esplicita individuazione e legittimazione a contrarre di codesta Direzione di commissariato, quale articolazione organizzativa titolare delle funzioni di stazione appaltante competente per le menzionate esigenze di acquisto della Accademia navale di Livorno (Marinaccad Livorno). Non supplisce, in proposito, la dichiarazione presente nel foglio n. 25329 del 13 ottobre 2025, che fa generico riferimento al *programma di razionalizzazione della rete dei Funzionari Delegati, finalizzato a ottimizzare e accentrare le funzioni acquisitive per linea di prodotto*, senza mai menzionare, peraltro, la Direzione di Ancona;
- la mancata allegazione del disciplinare di gara e della determina di aggiudicazione (n. 235 del 12/2/2026), nonché della conferma dell'invio del bando di gara all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, per il tramite della BDNCP, come previsto dall'art. 84, comma 1, d.lgs. 36/2023.

Inoltre, il magistrato istruttore ha rilevato che:

- la nomina della commissione di gara è avvenuta in data 23/10/2025, prima ancora della emanazione della determina a contrarre, assunta in data successiva, il 10/11/2025, dalla Direzione.
- il termine minimo di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara per la trasmissione delle offerte da parte dei partecipanti, previsto dall'articolo 84 del d.lgs. 36/2023, non è stato rispettato.

V. Successivamente, con nota prot. interno n. 2384 del 10/7/2026, il magistrato istruttore ha proposto il deferimento del fascicolo al Collegio, in accordo con il Consigliere delegato che ne ha dato immediata comunicazione al Presidente f.f. della Sezione (prot. interno n. 2385 del 10/7/2026); detta richiesta è stata accolta con contestuale emissione dell'ordinanza n. 12/2026 di convocazione dell'adunanza pubblica per la trattazione dei fatti in questione, notificata, come di rito, all'Amministrazione militare interessata, MARICOMMI, e per conoscenza alla Ragioneria generale dello Stato – sede territoriale di Ancona, con prot. n. 2391 del 10/7/2026.

VI. In data 17 luglio 2026, MARICOMMI ha risposto ai rilievi formulati con proprio protocollo n. 8172, acquisito al protocollo di questa Sezione con n. 2454, con una relazione e la relativa documentazione allegata.

Con riferimento al rilievo n. 1, inerente la *“carenza del disciplinare di gara, della determina di aggiudicazione, nonché della conferma dell'invio del bando all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, per il tramite della BDNCP”*, MARICOMMI ha trasmesso tutta la documentazione di gara, ivi inclusi i documenti inizialmente mancanti (allegato 1).

Con riferimento al rilievo n. 2, concernente la *“carenza di un idoneo provvedimento a carattere programmatico che abbia individuato e quantificato l'esigenza di ricorrere all'esternalizzazione del servizio di alloggio...”*, MARICOMMI ha trasmesso la relazione del Direttore Lavori e la relazione di MARINACCAD dalle quali sarebbero asseritamente desumibili gli elementi richiesti (Allegato 2). Nel dettaglio, la relazione del 16 luglio 2026, a firma del Direttore Lavori Capitano di Corvetta (INFR) [REDACTED], ha inteso ricostruire i fatti che hanno determinato l'esigenza di esternalizzazione del servizio di alloggio, riferibili all'andamento dell'appalto di lavori attualmente in corso preso l'Accademia di Livorno: *“L'appalto in epigrafe trae origine dalle Convenzioni del 21/02/2019 e del 01/07/2019 stipulate tra il Ministero dell'Ambiente*

e della Tutela del Territorio del Mare, il Ministero della Difesa ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti avvalendosi quest'ultimo del Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche Toscana-Marche-Umbria con sede a Firenze. Tali Convenzioni avevano per oggetto la realizzazione degli interventi infrastrutturali proposti dal Ministero della Difesa, compresi nel programma per la riqualificazione degli immobili della Pubblica Amministrazione per l'anno 2015, tra cui le opere di Efficientamento Energetico dell'Accademia Navale di Livorno (...). La complessità e la molteplicità degli interventi previsti dal contratto hanno comportato la suddivisione della progettazione esecutiva delle opere, affidata al contraente nell'ambito dell'appalto integrato, in n.3 STEP di progettazione e la suddivisione dell'esecuzione lavori in n.4 FASI operative [Fase 1, Corpo E del Palazzo Allievi, Fase 2, Corpo D del Palazzo Allievi, Fase 3, Corpo A del Palazzo Allievi, Fase 4 e 4 bis, Corpo B+C del Palazzo Allievi], prevedendo di volta in volta la redistribuzione degli allievi nell'ambito del complesso immobiliare secondo un piano di trasferimento delle attività didattiche ed abitative dell'Ente Usuario, al fine di garantire la continuità operativa dell'Istituto di formazione (tempo stimato per la ridislocazione 30 giorni solari e consecutivi).(...) In data 16/05/2023 il Provveditorato riceveva la richiesta avanzata da GENIODIFE con prot. M_D A7504A9 0013733 11-05-2023 in merito all'ipotesi di revisione del requisito operativo e relativa proposta di variante contrattuale (c.d. "variante camerette"), con la quale si chiedeva di implementare la recettività dell'Istituto in base alle previsioni di incremento numerico dell'offerta formativa che lo stesso Istituto avrebbe sostenuto in futuro, nella prospettiva di aumento delle consistenze organiche della Forza Armata in ragione della Legge 05.08.2022 n. 119 e del mutato scenario internazionale.

A seguito della sopra riportata richiesta è stata elaborata ed accettata una perizia di variante, formalizzata con l'Atto aggiuntivo n.2 stipulato a cura dell'Ufficio Contratti del Provveditorato di Firenze in data 24/09/2024 al Rep. n.7491, poi approvato con Determina Provveditoriale n.17448 del 11/10/2024 ed esaminato con rilascio del visto da parte della Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti in data 09/01/2025, la quale ha operativamente determinato uno slittamento dell'avvio della Fase 2 e la conseguente indisponibilità delle infrastrutture del "Corpo D" del Palazzo Allievi a partire dalla data di avvio dei lavori (15/10/2026).

Secondo la prospettazione fornita dalla MARINACCAD, firmata dal Capitano di Fregata (CM) [REDACTED], proprio in considerazione dell'indisponibilità destinate all'alloggiamento del personale frequentatore e al fine di garantire senza soluzione di continuità lo svolgimento dell'attività

formativa istituzionale dell'Accademia Navale, si è determinato il fabbisogno alloggiativo e la conseguente necessità di esternalizzazione del servizio medesimo. La durata dell'Accordo Quadro è stata pertanto determinata in funzione della prevedibile indisponibilità delle infrastrutture del Corpo D destinate all'alloggiamento del personale frequentatore, al fine di garantire senza soluzione di continuità lo svolgimento dell'attività formativa istituzionale dell'Accademia Navale. La quantificazione del fabbisogno è stata effettuata sulla base della programmazione didattica dei Corsi Applicativi per i Ruoli Speciali e delle previsioni formulate dagli Uffici competenti dell'Accademia Navale, tenendo conto del numero stimato degli Ufficiali frequentatori e dei relativi periodi di permanenza (...). Nel mandato è stato chiaramente esplicitato che i dati relativi al numero degli Ufficiali e ai periodi di permanenza dovevano intendersi come meramente indicativi, in quanto soggetti a variazioni dovute a fattori non dipendenti dalla Stazione Appaltante o dall'Accademia Navale. Si evidenzia infine che la durata dell'Accordo Quadro è stata determinata in quattro anni, quale scelta di prudenza amministrativa, corretta programmazione e buon andamento dell'azione amministrativa. In particolare, il termine finale dei lavori risulta inevitabilmente connesso alla tempistica di stipula dell'Atto Aggiuntivo n. 3 relativo ai lavori di "Fase 2", alla successiva sottoposizione dello stesso al controllo della Corte dei conti e al conseguente effettivo avvio delle lavorazioni. In tal senso, la scelta dell'Accordo Quadro è stata determinata dalla necessità di disporre di uno strumento contrattuale idoneo a soddisfare un fabbisogno certo nella sua esistenza ma variabile nella sua concreta estensione, sia con riferimento al numero dei frequentatori sia alla durata dell'effettiva indisponibilità delle infrastrutture interessate dai lavori. Riferisce inoltre la suddetta relazione del Capitano [REDACTED] in data 16 luglio 2026 che nel corso dell'istruttoria preliminare è stata effettuata una valutazione delle possibili soluzioni organizzative interne all'Amministrazione finalizzate a soddisfare il fabbisogno alloggiativo degli Ufficiali frequentatori del Corso Applicativo per i Ruoli Speciali, al fine di verificare l'eventuale disponibilità di infrastrutture demaniali idonee ad assorbire, anche solo parzialmente, le esigenze connesse allo svolgimento dell'attività formativa.

Tale valutazione ha evidenziato come il ricorso a strutture alloggiative interne non fosse concretamente praticabile. In primo luogo, con l'avvio della Fase 2 del contratto de qua, l'Accademia Navale è interessata da un articolato programma di riqualificazione infrastrutturale che coinvolgerà i principali fabbricati destinati all'alloggiamento e alla vita degli Allievi, con conseguente progressiva indisponibilità di una quota significativa della capacità ricettiva dell'Istituto per un periodo pluriennale. A tale circostanza si

aggiunge un ulteriore elemento rappresentato dall'incremento del rateo degli arruolamenti degli Allievi Ufficiali mirato ad arginare i sempre più impattanti esodi del personale e, contestualmente, perseguire l'incremento delle consistenze della Forza Armata, in linea con le nuove dotazioni organiche sancite dal D.L. n. 185/2023.

La relazione di MARINACCAD si conclude esprimendosi anche in merito alla competenza di MARICOMMI come stazione appaltante nei termini che seguono: *“la legittimazione di MARICOMMI Ancona a indire e stipulare l'Accordo Quadro discende, pertanto, dalla disciplina degli articoli 62 e 63 del decreto legislativo n. 36 del 2023, dal sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e dal conseguente riparto di competenze tra Amministrazione beneficiaria e Stazione appaltante qualificata, mentre la lettera di mandato rappresenta esclusivamente l'atto applicativo attraverso il quale tale modello organizzativo è stato concretamente attuato nello specifico procedimento in linea con l'interpretazione resa dal Supporto Giuridico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il Parere n. 2752 del 26 settembre 2024”.*

Tale ultima argomentazione si pone in continuità con la risposta fornita al rilievo n. 3, a mente del quale risulta assente in atti un idoneo provvedimento recante la formale ed esplicita individuazione e legittimazione a contrarre della Direzione di Commissariato militare marittimo di Ancona. In risposta, MARICOMMI ha prodotto la documentazione proveniente dal Comando Scuole della Marina Militare (*Ente direttamente sovraordinato dal punto di vista gerarchico/funzionale nonché Organo Programmatore di Spesa per la prefata esigenza*), tra cui, le qualifiche ANAC di stazione appaltante SF2 di MARICOMMI e SF3 di MARINACCAD e il prot. 20810 del 10/3/2023 – MSTAT ad oggetto *“Struttura tecnico-amministrativa di Forza Armata - O.d.g. nr. 235 del 31.03.2021 del Sig. CSMM - Conclusione lavori”* (Allegato 3).

Con riferimento al rilievo n. 4, formulato in relazione alla presenza di una commissione nominata antecedentemente alla determina a contrarre, MARICOMMI ha specificato nel merito che *“la natura permanente della commissione giudicatrice, strutturalmente distinta dalle nomine ad hoc deliberate di volta in volta per singole procedure, garantisce intrinsecamente il rispetto del principio di imparzialità e oggettività dell'organo valutatore, preservando la procedura da possibili condizionamenti legati alla specificità della singola gara. A ulteriore presidio di tale garanzia e a tutela della massima trasparenza, ciascun membro ha formalmente sottoscritto la dichiarazione di assenza di cause di incompatibilità o conflitto di interessi (...) Tale sottoscrizione non si configura come un mero*

adempimento formale successivo, bensì come una vera e propria condicio iuris di efficacia del provvedimento di nomina. L'efficacia giuridica della designazione di ciascun membro della commissione rimane, pertanto, sospensivamente subordinata al rilascio della predetta dichiarazione, la cui preventiva sottoscrizione si pone quale presupposto indispensabile per l'insediamento della commissione e per l'avvio delle attività valutative.

Ha inoltre allegato l'atto di assunzione di incarico con cui il direttore/titolare ha definito la propria organizzazione interna (Atto Dispositivo nr. 1860 del 23/10/2025).

Con riferimento al rilievo n. 5 che ha eccepito la carenza di motivazione espressa per l'abbreviazione dei termini di ricezione delle offerte, MARICOMMI ha replicato che *“la contrazione del termine a 21 giorni (dal 13/11/2025 al 03/12/2025) ha configurato una scelta gestionale propria della Stazione appaltante, rispondente alla ratio della procedura aperta abbreviata per ragioni di urgenza, espressamente codificata dall'art. 71, comma 3, del D.Lgs. 36/2023. (...) Nel caso di specie, l'Amministrazione si è trovata ad operare in un contesto di urgenza, determinata dalla necessità improrogabile di garantire la continuità didattico-addestrativa e il diritto all'alloggiamento degli allievi ufficiali della Marina Militare (Accademia Navale di Livorno). Tale esigenza è sorta a causa dell'indisponibilità del "Palazzo Allievi", i cui complessi lavori di ristrutturazione hanno subito slittamenti cronologici come dettagliatamente riportato nella relazione fornita per il rilievo nr. 2. Il termine di 21 giorni concesso agli operatori economici, pur inferiore a quello ordinario, risulta ampiamente superiore al limite minimo di 15 giorni fissato dal legislatore per le procedure accelerate, in maniera tale da contemperare il rispetto del principio di risultato di cui all'art. 1 del D.lgs. 36/2023 e quindi assicurare l'avvio delle prestazioni oggetto dell'affidamento con il rispetto del principio di proporzionalità e di massima partecipazione degli operatori economici. Considerando peraltro, che la procedura è stata espletata integralmente in modalità telematica sul portale Acquistinretepa, di fatto sono stati azzerati i tempi materiali di spedizione, studio e trasmissione della documentazione cartacea, consentendo agli operatori una tempestiva e agevole formulazione dell'offerta”.*

Infine, con riferimento al rilievo n. 6 relativo all'attestazione dell'avvenuta validazione della progettazione di servizio, MARICOMMI ha trasmesso la relazione di progettazione del servizio ex art. 41 d.lgs. n. 36/2023 sottoscritta dal RUP.

VII. All'adunanza del 22 luglio convocata con ordinanza n. 12/2026 hanno presenziato per l'Amministrazione militare, il Capitano di Vascello [REDACTED], in qualità di Direttore del

Commissariato marittimo, il Capitano di Fregata [REDACTED] in qualità di Vicedirettore e RUP e il Capitano di Corvetta [REDACTED] in qualità di Capo reparto approvvigionamenti; per la Sezione di Controllo Marche hanno presenziato il Presidente f.f. Nicola Carlone, il Primo referendario Fabio Campofiloni come consigliere delegato al controllo di legittimità, il Primo referendario Antonio Marsico come magistrato istruttore, e il Referendario Marco Mazzocco.

A seguito dell'adunanza pubblica del 22 luglio 2026 e della successiva camera di consiglio in pari data, il Collegio ha concluso per la ricusazione del visto poi comunicata all'Amministrazione militare con prot. n. 2483 del 23/7/2026 in ragione delle seguenti considerazioni in

DIRITTO

In esito al contraddittorio scritto ed orale, relativamente alla fattispecie pervenuta all'esame della Sezione sono emersi i profili di illegittimità di seguito esposti che non hanno consentito di ammettere al visto il decreto di approvazione del contratto di cui trattasi e che fanno riferimento agli aspetti apparsi più rilevanti o di più immediata evidenza ed, in quanto tali, assorbenti rispetto ad altri profili di carenza e di difformità da principi e norme pure rilevati in sede di contraddittorio.

1. Le risultanze istruttorie hanno condotto, innanzitutto, a constatare che la previsione dell'accordo quadro di cui trattasi non è avvenuta a mezzo di un previo apposito atto di programmazione formalmente emanato dall'amministrazione e volto ad individuare, nell'ambito della pianificazione contrattuale, il servizio in argomento e il correlato fabbisogno finanziario. Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 36/2023 *"Il ciclo di vita digitale dei contratti pubblici, di norma, si articola in programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione"*. A mente del comma 1 dell'art. 37 del d. lgs. 36/2023 (Codice degli appalti) *"le stazioni appaltanti e gli enti concedenti: a) adottano il programma triennale dei lavori pubblici e il programma triennale degli acquisti di beni e servizi. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio (...)"*. In base al medesimo art. 37 d.lgs. n. 36/2023 *"Il programma triennale e i relativi aggiornamenti annuali sono pubblicati sul sito istituzionale e nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici"*. Appare, quindi, evidente che *"la programmazione degli acquisti (anche di servizi)*

non è mero adempimento formale, ma atto organizzatorio-contabile che seleziona, priorizza e rende trasparenti le scelte di approvvigionamento, fungendo da presupposto ordinario per l'avvio delle procedure di affidamento e da presidio di coerenza tra fabbisogni, risorse e scelte procedurali" (TAR Firenze, 16.06.2026 n. 1231).

Tanto premesso, si rileva che, nel caso in specie, manca in atti un idoneo provvedimento a carattere programmatico/generale che abbia individuato e quantificato l'esigenza di ricorrere all'esternalizzazione del servizio di alloggiamento, anche in considerazione del carattere pluriennale dei lavori ristrutturazione del "Palazzo Allievi", avviati da alcuni anni, circostanza che priva, altresì, tale procedura di affidamento del requisito di urgenza.

La programmazione degli acquisti di forniture e servizi è una fase obbligatoria, qualificata come "momento fondamentale" di chiarezza e di determinazione del fabbisogno e, soprattutto, come strumento funzionale a buon andamento, economicità ed efficienza della gestione, la cui carenza, nel caso di specie, viene ancor più in rilievo sia in considerazione delle circostanze che hanno originato l'esigenza di esternalizzazione di un servizio (lavori di ristrutturazione) sia in considerazione delle ulteriori risultanze istruttorie evidenziate dalla scrivente Sezione.

Dalla documentazione disponibile può evincersi, dunque, la mancata previa individuazione del servizio in sede di programmazione secondo quanto prescritto dall'art. 37 del d.lgs. n. 36/2023, mentre per quanto riguarda la provvista finanziaria necessaria per far fronte alle obbligazioni contrattuali, l'accordo quadro fa riferimento al foglio prot. M_D MCOMSCUO RG25 n. 0026516 in data 19/12/2025 del Comando Scuole M.M., il quale, nell'assicurare copertura finanziaria, indica che *"I fondi verranno annualmente resi disponibili a Codesta stazione appaltante al fine di ottemperare a tutte le obbligazioni assunte attraverso il relativo atto negoziale discendente; per l'e.f. 2026, si comunica l'avvenuta apertura della seguente stringa di finanziamento: CAP.4400 – p.g. 2 PTF 57 E.F. 2026 UEP 37/2026/3945 UEE 89733 "spese per strutture alberghiere Ufficiali R.S." beneficiario MARINACCAD Livorno."*

Pertanto, anche in considerazione delle peculiarità dell'accordo quadro, sempre in tema di pianificazione e con riferimento alla definizione ed individuazione del servizio, deve rilevarsi che le condizioni tecniche relative al servizio oggetto di affidamento (allegato n. 3 Specifiche tecniche – Allegato I alla R.P.A. *"Condizioni tecniche servizi alberghieri Ufficiali RS"*) fanno

riferimento a servizi alberghieri, mentre il disciplinare di gara fa riferimento ai servizi di alloggio: tale discrasia, unitamente ad alcune incoerenze della documentazione di gara successivamente illustrate (v. *infra*), denota profili di contrasto con principi di trasparenza e tutela della concorrenza che impongono alle stazioni appaltanti di fornire informazioni chiare e precise sulle procedure onde consentire a tutti gli operatori economici potenzialmente interessati di conoscere le opportunità effettivamente esistenti.

2. In contrasto con il quadro normativo e con i principi di massima partecipazione e di trasparenza, si colloca il mancato rispetto del termine minimo per la presentazione delle offerte, termine che, peraltro, la *lex specialis* di gara non definisce in modo puntuale ed esplicito.

Trattasi di profili rilevanti in punto di legittimità della procedura di affidamento del servizio. Constatata la mancanza, nella documentazione di gara pervenuta, di un formale specifico provvedimento della stazione appaltante di indizione o di avviso di gara, nella predetta documentazione sono presenti la relazione *ex art.* 41 del d.lgs. 36/2023 sottoscritta dal RUP, la determina a contrarre (n. 2019 del 10/11/2025) ed un disciplinare di gara che non risulta, tuttavia, approvato con alcun atto formale della stazione appaltante (v. *infra*) e che, comunque, non individua il termine di presentazione delle offerte.

Alla luce di quanto precede, si sottolinea che l'amministrazione è tenuta a pubblicare ed esplicitare la scadenza per la presentazione delle offerte nei documenti di gara ufficiali: tale principio non può non valere anche nelle gare telematiche laddove la certezza della scadenza gestita da piattaforme digitali e, quindi, la fissazione, così come l'eventuale modifica di tale scadenza, devono trovare riscontro formale nel bando o nella *lex specialis* di gara o, comunque, in provvedimenti della stazione appaltante in cui venga indicato il vincolo temporale essenziale per la ricezione delle offerte.

Inoltre, nella fattispecie in esame, per quanto emerso in sede istruttoria ed in base a quanto può evincersi, altresì, dal file "Pubblicazione gara NG5795351" - *Acquistinretepa* (data generazione 20/11/2025), trasmesso in sede di contraddittorio, risulta la data di "inizio presentazione offerte" il 13/11/2025 ed il "Termine ultimo presentazione offerte" il 03/12/2025. Dunque, non è stato rispettato il termine minimo di ricezione delle offerte, poiché trattandosi di procedura aperta il

termine minimo per la ricezione delle offerte è di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara ai sensi dell'articolo 84 del d.lgs. 36/2023.

Al riguardo, deve constatarsi che, negli appalti pubblici, la riduzione dei termini minimi di ricezione delle offerte è consentita solo per comprovate ragioni di urgenza. Questa deroga deve essere sempre inserita e motivata dettagliatamente nella determina a contrarre o nell'atto di indizione della procedura, giustificando l'impossibilità oggettiva di rispettare i termini ordinari. Non sono ammesse giustificazioni generiche o astratte. L'urgenza deve essere legata a circostanze oggettive, specifiche ed imprevedibili per la stazione appaltante, circostanze che nel caso di specie non appaiono sussistere anche in virtù di quanto sopra esposto.

Con riferimento a quanto precede, si ritiene, comunque, che la fissazione di un termine inferiore a quello minimo previsto dalla normativa sui contratti pubblici debba essere qualificata e determinata in atti, in particolare nella determina a contrarre e nel bando di gara. Tuttavia, nel caso di specie, in disparte la valorizzazione dei relativi campi informativi nella citata piattaforma di *e-procurement* (file "Pubblicazione gara NG5795351" - *Acquistinretepa* - data generazione 20/11/2025) ed in carenza di un formale atto di indizione della gara, né il disciplinare di gara né la decisione a contrarre (determina n. 2019 del 10/11/2025) hanno fissato un tale termine, più ristretto rispetto a quello previsto dal d.lgs. 36/2023 e, comunque, non danno contezza, in maniera circostanziata, della motivata fissazione di termini diversi ed inferiori rispetto a quelli legislativamente previsti per la procedura aperta. Ne deriva l'ingiustificata inosservanza del termine stabilito dall'art. 71 comma 2 del d.lgs. n. 36 del 2023 laddove prevede che *"Il termine minimo per la ricezione delle offerte è di trenta giorni dalla data di trasmissione del bando di gara ai sensi dell'articolo 84"*.

3. Fermo restando quanto già esposto, dalle risultanze istruttorie e dalla documentazione pervenuta in sede di contraddittorio sono emersi alcuni profili di difformità da principi e norme vigenti con riferimento all'aggiudicazione del servizio.

La stazione appaltante ha disposto l'affidamento del servizio in oggetto con determina di aggiudicazione n. 235 in data 12/02/2026. La decisione a contrarre (determina n. 2019 del 10/11/2025) ha individuato il criterio di aggiudicazione come segue: *"Per l'affidamento dei servizi si prevede quale modalità di scelta del contraente la procedura di gara aperta, ai sensi dell'art. 70*

comma 1 e dell'art 71 del D.lgs. n. 36/2023, da aggiudicare con il criterio di aggiudicazione verrà aggiudicato in base al criterio del minor prezzo, ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del D.lgs. n. 36/2023, stante le sue caratteristiche di elevata standardizzazione del servizio reso, tali da non richiedere una valutazione comparativa della qualità posseduta". La determina a contrarre specifica, altresì, che "è richiesto un sopralluogo da effettuarsi prima dell'aggiudicazione definitiva volta a constatare l'effettiva rispondenza degli alloggi alle caratteristiche richieste". Al riguardo, la relazione tecnica del RUP (art. 41 d.lgs. n. 36/2023) afferma che "La scelta del criterio del minor prezzo, ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del D.lgs. n. 36/2023, è supportata dalla natura delle prestazioni richieste, caratterizzate da un'elevatissima standardizzazione. Le specifiche definite nei documenti tecnici (quali le caratteristiche degli alloggi, i servizi minimi essenziali, l'ubicazione della struttura e il servizio di lavanderia) delineano in modo rigido e univoco lo standard qualitativo richiesto, rendendo superfluo un confronto basato su profili qualitativi ed economici concorrenti". D'altronde, come emerge dalla determina a contrarre, dal disciplinare e dalla documentazione di gara, anche in virtù della prevista esecuzione di un sopralluogo tecnico, nell'ambito del procedimento di aggiudicazione sono intervenute due commissioni di gara, una commissione giudicatrice ai fini della verifica della documentazione amministrativa e dell'anomalia dell'offerta, nominata prima dell'adozione della determina a contrarre e una commissione giudicatrice chiamata alla valutazione di conformità delle offerte con quanto determinato nel capitolato tecnico, nominata dopo la scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

Ciò posto, la documentazione di gara presenta alcune non trascurabili carenze od incongruenze.

Nella documentazione di gara, come già osservato, non c'è un formale provvedimento di approvazione del bando o di avviso di gara, mentre è presente un documento, "disciplinare di gara", che, tuttavia, non risulta formalmente approvato con un atto della stazione appaltante.

Quanto all'ubicazione delle strutture alloggiative che formano oggetto della procedura, nel menzionato disciplinare di gara si indica che "le sistemazioni alloggiative oggetto del presente affidamento dovranno trovarsi nella località sede di servizio, intendendo la stessa corrispondente al comune di Livorno, o comunque in località ubicata ad una distanza $\leq$ a 30 Km dalla sede di svolgimento dei corsi formativi", mentre nell'ambito delle specifiche indicate nelle condizioni tecniche di gara si afferma che "la struttura alloggiativa dovrà essere ubicata nel Comune di Livorno".

La procedura di aggiudicazione non risulta definita in modo univoco dagli atti di gara: il disciplinare di gara – rubricato *“Procedura aperta per l'affidamento del servizio di alloggiamento degli ufficiali ruoli speciali frequentanti il corso applicativo anni 2026 - 2027 - 2028 con opzione estensione anno 2029 - Accademia Navale Livorno, attraverso predisposizione di accordo quadro da aggiudicare in base al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell’art. 108 del d. lgs. n. 36/2023.”*

– dopo aver affermato che *“L’affidamento avviene mediante procedura aperta con applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo”* indica, viceversa, che *“L’appalto, stante le sue caratteristiche di elevata standardizzazione del servizio reso, tali da non richiedere una valutazione comparativa della qualità posseduta, ai sensi dell’art. 108 comma 3) Codice, è aggiudicato in base al criterio del minor prezzo. L’aggiudicazione definitiva del presente affidamento, al fine di voler verificare la rispondenza tra le caratteristiche tecniche ed operative del servizio richiesto e quanto offerto, come indicato nella relazione tecnica di fornitura, dovrà ritenersi subordinata all’effettuazione di un sopralluogo, da parte di apposita commissione nominata da Comando beneficiario (Marinaccad Livorno), presso le strutture adibite a sede di esecuzione contrattuale [...]”*.

Con riferimento alla verifica dell’offerta economica, il disciplinare di gara prevede, tra l’altro, che *“La commissione giudicatrice procede alla valutazione delle offerte economiche, secondo i criteri e le modalità descritte nel disciplinare e, successivamente, all’individuazione dell’unico parametro numerico finale per la formulazione della graduatoria. È collocato primo in graduatoria il concorrente che ha presentato la migliore offerta. [...] La stazione appaltante si riserva la facoltà di sottoporre a verifica un’offerta che, in base agli elementi acquisiti, ivi inclusi i costi della manodopera, appaia anormalmente bassa.”*

In tale ambito, per quanto riguarda il capitolato tecnico, come già accennato, può constatarsi che le condizioni tecniche relative al servizio richiesto (allegato n. 3 Specifiche tecniche – Allegato I alla R.P.A. *“Condizioni tecniche servizi alberghieri Ufficiali RS”*) fanno riferimento a servizi alberghieri, diversamente da quanto indicato dal disciplinare di gara, nel quale si fa riferimento a servizi di alloggio.

Alcune carenze o incongruenze qui richiamate sono foriere di scarsa chiarezza e vanno a frustrare il principio di trasparenza ed il principio di accesso al mercato (artt. 1-3, d.lgs. n. 36/2023). In questa prospettiva, con particolare riferimento alla presenza, nella *lex specialis* di gara, di indicazioni contraddittorie o incerte o comunque non univoche, si sottolinea che

sussiste in capo all'amministrazione che indice la gara l'obbligo di chiarezza, espressione del più generale principio di buona fede (cfr. Cons. Stato, sez. III, 10 giugno 2016, n. 2497; Consiglio di Stato, Sez. III, sent. del 3 marzo 2021, n. 1813).

In merito alla procedura di aggiudicazione, in sede di contraddittorio l'Amministrazione ha fatto pervenire anche i verbali di gara tra i quali il verbale n. 05 in data 02.02.2026 di cui fa menzione anche la determina di aggiudicazione: tale verbale *"propone l'aggiudicazione a favore dell'operatore economico [...] che ha presentato offerta del 2,23% quale sconto percentuale unico"* dopo aver riferito, tra l'altro, che *"La Commissione, a seguito di verifica della regolarità, pertinenza e completezza dei documenti costituenti la "BUSTA ECONOMICA", sulla base dello sconto percentuale offerto, nonché degli importi indicati dal concorrente, relativamente alla stima degli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, non ha rilevato elementi tali da far presupporre la presenza di offerta anomala ai sensi dell'art. 110 del D.lgs. 36/2023. La Commissione rileva che gli oneri suddetti, rientrano ampiamente entro un margine accettabile rispetto a quelli stimati dalla Stazione Appaltante sulla base delle previsioni, di cui all'art. 41 comma 13 del Dlgs 36/2023"*. La determina di aggiudicazione n. 235 del 12/02/2026, tenuto conto di detto verbale (n. 5 del 2/2/2026) e *"valutata l'offerta economica della società [...] giusta, congrua ed accettabile"* dispone l'affidamento del servizio. Tuttavia, in disparte il riferimento agli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, né il citato verbale n. 5 in data 2/2/2026 né la determina di aggiudicazione n. 235 del 12/02/2026 fanno espresso puntuale riferimento, nell'ambito delle predette valutazioni, ai costi della manodopera di cui risulta un'indicazione nella documentazione annessa alla Relazione di progetto del servizio ex art. 41 d.lgs. n. 36/2023 ([...] *dati finanziari* di cui: € 871.410,14 (IVA esclusa) per costi della manodopera [...] – Allegato 6) e di cui, però, non si fa menzione negli atti di gara, benché l'art. 108, comma 9 del d.lgs. n. 36/2023 ne prescriva l'indicazione, a pena di esclusione, nell'offerta economica (eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale) (cfr. Corte di giustizia dell'Unione Europea, sez. IX, sentenza 2 maggio 2019, C-309/18; Cons. Stato, Sez. V, 21 maggio 2024, n. 4502; TAR Catania, 28.02.2020 n. 500; Corte dei conti, Sez. giur. Sardegna, sentenza n. 6/2025).

Con riferimento al procedimento di aggiudicazione, va, inoltre, considerato che il disciplinare di gara precisa che l'offerta è esclusa in caso di *"mancata conformità dell'offerta a seguito di sopralluogo tecnico"* e che *"L'aggiudicazione definitiva del presente affidamento, al fine di voler verificare la rispondenza tra le caratteristiche tecniche ed operative del servizio richiesto e quanto offerto, come indicato nella relazione tecnica di fornitura, dovrà ritenersi subordinata all'effettuazione di un sopralluogo, da parte di apposita commissione [...] gli operatori ritenuti non in possesso di tutte le capacità tecniche offerte verranno esclusi dalla graduatoria finale funzionale all'aggiudicazione"*.

A tal proposito, nell'ambito della documentazione trasmessa dall'Amministrazione, oltre alla menzionata determina n. 235 del 12/02/2026 di affidamento del servizio, è pervenuto anche il verbale di valutazione di conformità dei servizi offerti n. 11 in data 15.01.2026: tale verbale, nell'esprimere parere di conformità, afferma, tuttavia, la mancanza di una delle caratteristiche delle strutture alloggiative (*mancanza di scrivanie con sedie ergonomiche e lampade adibite allo studio individuale*) richieste dalle specifiche condizioni tecniche di gara quali *caratteristiche minime* e approvate anche dallo stesso contratto stipulato (repertorio n. 2469 in data 12.03.2026). Tale circostanza appare rilevante in punto di legittimità dell'affidamento sia nel quadro della disciplina della procedura di aggiudicazione in quanto tale sia in ragione delle specifiche necessità richiamate a fondamento dell'esigenza di ricorrere all'esternalizzazione del servizio in argomento.

In questo contesto, posto che, con riferimento alle verifiche istruttorie e alle valutazioni tecniche e amministrative della stazione appaltante, il sindacato di questa Sezione non può estendersi oltre l'apprezzamento della loro intrinseca logicità, ragionevolezza e congruità, occorre comunque far presente che di tale specifico profilo attenzionato in sede di sopralluogo non fa menzione né il provvedimento di affidamento del servizio (determina n. 235 del 12/02/2026) che recepisce i verbali e le prodromiche valutazioni delle due commissioni intervenute nel procedimento di gara né il verbale n. 5 del 2/2/2026 che propone l'aggiudicazione.

Tale difetto di corrispondenza tra l'offerta e le specifiche tecniche richieste in sede di gara non può non inficiare l'aggiudicazione del servizio e – stante la natura del negozio di cui trattasi – si riverbera sulla stessa esecuzione del contratto laddove è lo stesso accordo quadro stipulato ad indicare che *"L'esecuzione del servizio oggetto del presente atto sarà espletata secondo quanto*

sancito dalle modalità e dalle condizioni stabilite nelle Condizioni Tecniche (in allegato 1 al presente accordo quadro – che ne costituisce parte integrante)” (art. 3 accordo quadro).

È bene, quindi, far presente che l’esclusione per mancata conformità dell’offerta opera anche a prescindere dalla circostanza che la *lex specialis* commini espressamente – come pure avviene in questo caso (artt. 16 e 20 del disciplinare di gara) – la sanzione espulsiva per l’offerta che presenti caratteristiche difformi da quelle richieste dalla stazione appaltante. Del resto, nella logica dell’accordo quadro quale contratto “normativo” (*cfr.* Tar Lazio, Roma, Sez. III, 22/05/2023, n. 8633), il rispetto delle specifiche tecniche è elemento fondamentale in sede di aggiudicazione anche al fine di non generare problematiche nella eventuale successiva dinamica di esecuzione dell’appalto. In questo senso, nel caso in specie, la sussistenza dei previsti requisiti delle strutture alloggiative è aspetto cruciale in fase di conclusione dell’accordo e neppure potrebbe venire in considerazione quale elemento caratterizzante la fase esecutiva del contratto, in quanto costituisce una condizione per la stipulazione del singolo contratto applicativo dell’accordo quadro, mancando la quale la fornitura non può essere accettata dal committente.

Tenuto anche conto che la stessa scelta del prezzo più basso quale criterio di aggiudicazione – scelta, peraltro, non risultante in modo univoco dagli atti di gara (v. sopra) – poggia sulla dichiarata “*elevata standardizzazione del servizio*”, l’aggiudicazione presuppone la congruenza e l’equivalenza tra quanto richiesto dalla *lex specialis* di gara ed i servizi offerti. Le caratteristiche indicate nell’ambito del capitolato tecnico non sono suggerimenti, ma requisiti minimi per l’aggiudicazione. La difformità tra i servizi/prodotti offerti e le prescrizioni del capitolato pregiudica detta aggiudicazione. D’altronde, risponde a criteri di logicità ed economicità che, già in una fase prodromica all’aggiudicazione, la stazione appaltante valuti la conformità o meno dell’offerta dall’operatore ai requisiti tecnici prescritti dalla legge di gara, al fine di non procedere ad aggiudicare l’appalto, per l’appunto, ad un operatore economico che fornisca un “*aliud pro alio*” rispetto a quanto ricercato dall’amministrazione, inficiando così quel “matrimonio” per corrispondenza generato dall’incontro tra la volontà della stazione appaltante, cristallizzata nelle previsioni della *lex specialis* di gara, ed il prodotto presentato in fase di offerta dall’operatore economico (Consiglio di Stato, sez. V, 24.03.2026 n. 2471).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche:

- ricusa il visto e la conseguente registrazione del suindicato decreto n. 10 del 12 marzo 2026 della Direzione di Commissariato militare marittimo di Ancona;
- dispone la trasmissione della presente deliberazione, a cura del Servizio di supporto, alla Direzione di Commissariato militare marittimo di Ancona e alla Ragioneria territoriale dello Stato di Ancona.

Così deliberato nella camera di consiglio del 22 luglio 2026.

Il Magistrato relatore

Antonio Marsico

f.to digitalmente

Il Presidente f.f.

Nicola Carlone

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 7 agosto 2026

Per il Direttore della Segreteria

dott. Marcello Filippi

f.to digitalmente