Deliberazione n. SCCLEG/17/2026/PREV

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;
formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella, Luigi Caso, Mauro Oliviero, Laura Cafasso, Francesco Targia, Luca Fazio *(relatore)*, Laura D'Ambrosio, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Daniele Bertuzzi, Valeria Franchi, Mauro Bonaretti, Filippo Izzo, Donato Centrone, Laura Monfeli, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni, Federica Pasero, Bruno Lomazzi, Massimo Lupi, Francesco Magno e Andrea Di Renzo;

nell'adunanza del 28 maggio 2026

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;
VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto del 12 luglio 1934, n. 1214;
VISTO il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, approvato con regio decreto del 23 maggio 1924, n. 827;
VISTA la legge 21 marzo 1953, n. 161, concernente modificazioni al predetto testo unico;
VISTO l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;
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*",

approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000;

VISTO il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante codice dei contratti pubblici;

VISTO il decreto direttoriale del 18 marzo 2026, n. 21 del Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, di approvazione del contratto stipulato il 2 marzo 2026, n. 8618 di rep., con la XXX S.r.l. per l'affidamento del servizio di ristorazione presso le sedi afferenti alla Direzione regionale dei VV.F. della Toscana per l'importo di euro 4.150.057,67, iva compresa, per il periodo 21 marzo 2026 – 31 dicembre 2027;

VISTA la relazione in data 14 maggio 2026 con la quale il Magistrato istruttore, Benedetta Cossu, ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del menzionato atto;

VISTA la nota in data 14 maggio 2026 con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa, Luca Fazio, ha deferito alla Sezione il predetto atto;

VISTA l'ordinanza in data 15 maggio 2026, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'adunanza odierna;

VISTA la nota in data 15 maggio 2026, con la quale la Segreteria della Sezione ha comunicato la predetta convocazione al Capo di gabinetto del Ministero dell'interno, al Capo Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, al Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ragioniere generale dello Stato e all'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero dell'interno;

VISTA la nota n. 19656 del 22 maggio 2026 con cui l'Amministrazione ha presentato la propria memoria;

UDITO il relatore, Cons. Luca Fazio;

UDITO il rappresentante dell'Amministrazione, dott.ssa Valentina D'Orazio, nonché il rappresentante dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno, dott. Federico Gonnellini;

con l'assistenza del dott. Duccio Massella Ducci Teri, in qualità di Segretario di adunanza;

RITENUTO in

FATTO

1. In data 18 marzo 2026 è pervenuto, per il prescritto controllo preventivo di legittimità, il decreto direttoriale del 18 marzo 2026, n. 21, del Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, di approvazione del contratto stipulato il 2 marzo 2026, n. 8618 di rep., con la XXX S.r.l., per l'affidamento del servizio di ristorazione delle sedi afferenti alla Direzione regionale dei VV.F. della Toscana, per l'importo di euro 4.150.057,67, iva compresa, per il periodo 21 marzo 2026 – 31 dicembre 2027.

Il contratto approvato con il decreto in esame è stato sottoscritto a seguito dello scioglimento dal precedente vincolo contrattuale con la società XXX S.p.A., aggiudicataria del lotto n. 16 (di 19) di una procedura aperta *ex* art. 71 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (d'ora in poi Codice); espletata per il servizio di ristorazione presso le sedi territoriali dei vigili del fuoco per il periodo 1° gennaio 2025 – 31 dicembre 2027, cui parteciparono cinque operatori economici: la XXX S.p.A., la XXX S.r.l. ed altre tre società.

In data 18 dicembre 2024 era stato stipulato con la società XXX S.p.A. il contratto n. 8559 di rep. per l'importo di euro 6.761.292,74 (iva compresa), disponendone, altresì, ai sensi dell'articolo 17, comma 9, del Codice, l'esecuzione anticipata per motivi di urgenza.

Il decreto del 31 gennaio 2025 recante l'approvazione del predetto contratto era stato ammesso al visto e alla registrazione della Corte dei conti con nota prot. n. 13692 in data 18 marzo 2025.

Il decreto n. 10 del 23 febbraio 2026, che disponeva l'autorizzazione al disimpegno dell'importo di euro 4.148.944,09, iva compresa, corrispettivo dovuto in favore dell'XXX S.p.A., sui fondi del capitolo n. 1951/01, era stato restituito dall'Ufficio di controllo con nota prot. 14267 del 25 marzo 2026 perché non assoggettabile a controllo di legittimità.

2. Il Magistrato istruttore, con foglio di osservazione prot. n. 22367 del 16 aprile 2026, sussistendo alcuni dubbi in punto di legittimità, ha chiesto all'Amministrazione di fornire chiarimenti in merito ai seguenti profili:

a) l'istituto utilizzato dall'Amministrazione per lo scioglimento del vincolo contrattuale con la XXX S.p.A., specificando, in particolare, se lo strumento utilizzato sia stato o meno il recesso previsto dall'articolo 8, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, poi convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89, tenuto conto di quanto indicato nella

motivazione del provvedimento in esame laddove si richiama "*l'atto di transazione, stipulato in data 18/02/2026 con il quale le parti hanno convenuto di procedere allo scioglimento del contratto*". Il predetto scioglimento dal vincolo contrattuale sembrerebbe, altresì, essere stato attivato grazie alla proposta dell'Amministrazione di cui alla nota del 18 dicembre 2025 ed esercitato dall'XXX S.p.A. tramite la nota del 19 dicembre 2025;

b) le motivazioni in merito alla sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti per l'attivazione della predetta tipologia di recesso, espressamente e tassativamente previsti dai commi da 4 a 7 dell'articolo 8 del decreto-legge citato;

c) le ragioni per le quali, a fronte dei numerosi e ripetuti inadempimenti della società XXX S.p.A., tali da non poter proseguire il rapporto contrattuale con la stessa, al punto da sciogliere il vincolo contrattuale per poter proseguire, nell'interesse pubblico, il servizio con una nuova società, non si sia proceduto, così come previsto dall'articolo 13 del contratto rep. n. 8559 del 18 dicembre 2024, sottoscritto con la predetta società, alla risoluzione del contratto per inadempimento ai sensi dell'articolo 122, comma 3, del Codice;

d) la possibilità di applicare, per la conclusione del contratto con la società seconda in graduatoria (XXX S.r.l.), l'articolo 124, comma 1, del Codice.

2.1 Con nota n. 37605 del 24 marzo 2026, l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno ha comunicato di aver registrato l'atto all'esame a seguito del riscontro positivo sulla regolarità contabile.

3. Con nota prot. C.d.c. n. 28714 del 5 maggio 2026 la Direzione Centrale per l'innovazione tecnologica, la digitalizzazione e per i beni e le risorse logistiche e strumentali - Ufficio per gli appalti pubblici in materia di servizi ausiliari e di funzionamento (d'ora in poi Direzione) ha fornito i seguenti elementi di risposta.

In relazione ai punti *sub* a) e *sub* b) della richiesta di chiarimenti, è stato utilizzato, per lo scioglimento del contratto rep. n. 8559 del 18 dicembre 2024 con la XXX S.p.A., l'istituto di cui all'articolo 8, comma 8, del decreto-legge n. 66/2014, la cui applicabilità al caso di specie, a seguito di richiesta di parere all'Avvocatura generale dello Stato sul contratto di transazione sottoscritto il 18 febbraio 2026 con la predetta società, è stata confermata da quest'ultima nel parere reso il 18 novembre 2025, tenuto conto della portata generale della norma. La Direzione ha evidenziato, altresì, di aver proceduto, alla luce del predetto

parere favorevole, a sottoscrivere il contratto approvato con il decreto in esame, riuscendo a gestire l'avvicendamento della società uscente con quella subentrante tra il 20 e il 21 marzo 2026, garantendo così la continuità del servizio di ristorazione per il personale dei Vigili del fuoco della Toscana, insuscettibile di interruzione, pena la compromissione del servizio di soccorso tecnico urgente.

In relazione al punto *sub* c) della richiesta di chiarimenti, la Direzione ha precisato di non aver utilizzato l'istituto della risoluzione contrattuale, previsto dall'articolo 13 del contratto rep. n. 8559 del 18 dicembre 2024 per le seguenti ragioni: 1) i maggiori disagi che tale scelta avrebbe arrecato al personale, considerato che lo scorrimento della graduatoria avrebbe comportato la gestione di un periodo transitorio di circa tre mesi necessario per l'aggiornamento dei controlli sul possesso dei requisiti, la verifica della disponibilità del concorrente in posizione utile e la collazione dei documenti necessari per la stipula del nuovo contratto; 2) l'opzione del servizio sostitutivo mediante buoni pasto, come è risultato da una ricognizione espletata in sede regionale, non era gradita al personale della Direzione regionale e, comunque, si sarebbe trattato di una soluzione non praticabile nelle sedi centrali dei Comandi, ubicate nei capoluoghi di provincia e nei Poli didattici; 3) la corretta e regolare erogazione del servizio di ristorazione rappresentava una priorità dell'Amministrazione, tenuto anche conto della situazione inerente ai rapporti sindacali nella regione Toscana. La Direzione ha, altresì, evidenziato che la soluzione individuata per la prosecuzione della gestione del predetto servizio è stata quella che contemperava le varie esigenze emerse nel caso concreto, nel rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, garantendo "*il cambio di appalto senza pericolose cesure temporali*". Viceversa, sono state escluse sia la soluzione di indire una nuova gara per la Direzione regionale, in ragione dei tempi di progettazione (circa 2 mesi) e di espletamento della stessa (circa 6 mesi), nonché dell'alea derivante da possibili contenziosi, sia la sottoscrizione di un contratto ponte, ai sensi dell'articolo 76, comma 2, lett. c), del Codice, con il secondo in graduatoria di merito della gara originaria al prezzo da questi offerto pari a euro 8,88 a pasto.

4. Le considerazioni esposte dall'Amministrazione non sono state ritenute dall'Ufficio di controllo idonee a superare le perplessità sopra rappresentate.

Lo scioglimento del vincolo contrattuale con la società aggiudicataria della gara

originaria è avvenuto, come confermato dall'Amministrazione nella risposta al foglio di rilievo, a seguito del recesso di quest'ultima sulla base della disciplina di carattere speciale prevista dall'articolo 8, comma 8, d.l. n. 66/2014.

Con nota del 18 dicembre 2025, l'Amministrazione, facendo riferimento ad un incontro con la società XXX S.p.A. svoltosi il 20 novembre 2025, indicava il percorso concordato tra le parti per addivenire ad un accordo di natura transattiva con il quale "*….] la stazione appaltante si impegna ad applicare il decreto-legge n. 66/2014, poi convertito in legge 89/2014 (cosiddetto decreto Renzi), articolo 8 comma 8 con contestuale richiesta dell'applicazione di uno sconto del 5% sul prezzo del contratto. La società è autorizzata per legge a rifiutare tale proposta e a recedere senza ulteriori conseguenze. Contestualmente al rifiuto la società si impegna a ritirare l'atto di citazione e a pagare le penali comminate fino alla proposizione dell'atto di citazione per un importo pari a euro 118.500*". Con nota del 19 dicembre 2025, XXX S.p.A. ha comunicato di non accettare l'applicazione dello sconto del 5 per cento sull'importo residuo del contratto, dichiarando di avvalersi della facoltà di recesso prevista dall'articolo 8, comma 8, d.l. n. 66/2014; contestualmente, si è impegnata, nella definizione in via transattiva della vicenda, al ritiro dell'atto di citazione notificato il 15 settembre 2025 avente ad oggetto la contestazione delle penali applicate dall'Amministrazione e alla corresponsione delle penali applicate fino alla proposizione dell'atto di citazione, per un importo complessivo pari ad euro 118.500,00.

Ad avviso del Magistrato istruttore, lo scioglimento del vincolo contrattuale con XXX S.p.A. è avvenuto non tanto per effetto dell'atto transattivo sottoscritto il 18 febbraio 2026, quanto piuttosto, tenuto conto della disciplina contenuta nell'articolo 8, comma 8, quarto periodo del d.l. citato – ai sensi del quale "*…] Il recesso è comunicato all'Amministrazione e ha effetto decorsi trenta giorni dal ricevimento della relativa comunicazione da parte di quest'ultima*", da leggersi in combinato disposto con l'articolo 1372 del codice civile ai sensi del quale il contratto "*…] non può essere sciolto che per mutuo consenso o per cause ammesse dalla legg*e" – applicata al caso di specie su concorde decisione delle parti, per effetto della facoltà riconosciuta dalla richiamata disposizione di carattere speciale ed esercitata dalla società aggiudicataria della gara con la comunicazione del 19 dicembre 2025 e, sotto il profilo temporale, decorsi i successivi trenta giorni (quindi il 18 gennaio 2026).

A parere dell'Ufficio deferente, lo scioglimento del vincolo contrattuale con la società

XXX S.p.A. non è avvenuto né per effetto di una risoluzione per inadempimento ex articolo 122, comma 4, d.lgs. n. 36/2023, né tantomeno per la fattispecie di recesso dal contratto ai sensi dell'articolo 88, comma 4-*ter*, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, quanto piuttosto, come sopra indicato, per effetto della fattispecie di recesso prevista dalla disposizione di carattere speciale di cui all'articolo 8, comma 8, d.l. n. 66/2014.

Pertanto, sempre secondo le prospettazioni dell'Ufficio di controllo, l'affidamento della prosecuzione del servizio di ristorazione alla XXX S.r.l., non sarebbe conforme a legge, sia perché è avvenuto in assenza dei presupposti previsti dall'articolo 124, comma 1, del Codice, sia perché è stato disposto in via diretta, in violazione tanto dell'articolo 8, comma 8, del decreto-legge n. 66/2014, quanto dell'articolo 7, comma 2, del Codice.

L'articolo 8, comma 8, ultimo periodo del decreto-legge n. 66/2014 consente alle pubbliche amministrazioni, nelle more dell'espletamento delle procedure per i nuovi affidamenti in caso di recesso, di stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro Consip, a quelle delle centrali di committenza regionali o "*tramite affidamento diretto nel rispetto della disciplina europea e nazionale sui contratti pubblici*".

L'articolo 7, comma 2, del Codice consente l'affidamento diretto da parte delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di lavori, servizi e forniture, nel rispetto dei principi di autorganizzazione, trasparenza e concorrenza previsti dagli articoli 1, 2 e 3 del Codice, unicamente alle società *in house*, natura giuridica che non può essere attribuita alla XXX S.r.l.

Secondo l'Ufficio deferente, i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, richiamati dall'Amministrazione nella risposta al rilievo a fondamento della soluzione individuata per garantire la prosecuzione del servizio di ristorazione presso le sede afferenti alla Direzione regionale della regione Toscana – principi che, nella materia dei contratti pubblici, come previsto dall'articolo 1, comma 3, del Codice, sono ricompresi nel principio del risultato – devono essere posti a fondamento delle scelte discrezionali delle stazioni appaltanti (nel caso di specie, scorrimento della graduatoria e affidamento del servizio alla società seconda classificata) nel pieno rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza (art. 1, comma 1, del Codice). Tali principi, in particolare quelli di legalità e concorrenza, non potevano ritenersi rispettati nel caso in esame per le ragioni sopra ampiamente illustrate. La soluzione accennata nella risposta

al foglio di rilievo (ma non utilizzata dall'Amministrazione) della procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara ex articolo 76, comma 2, lett. c), del Codice (cd. contratto ponte), era un'alternativa che avrebbe dovuto essere valutata nel caso di specie. Tale disposizione prevede, infatti, il ricorso alla predetta procedura "*nella misura strettamente necessaria quando, per ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili della stazione appaltante, i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati; le circostanze invocate per giustificare l'estrema urgenza non devono essere in alcun caso imputabili alle stazioni appaltanti*".
La procedura negoziata consentiva, pertanto, alla stazione appaltante di stipulare un contratto di durata limitata, sufficiente a garantire la continuità del servizio nelle more dell'indizione della gara ordinaria. Come previsto dal comma 7 della richiamata disposizione normativa, ove possibile "*le stazioni appaltanti individuano gli operatori economici da consultare sulla base delle informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economica e finanziaria e tecnica e professionali desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza, selezionando almeno tre operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei*".
Lo scioglimento del vincolo contrattuale con l'operatore economico aggiudicatario della gara, l'esigenza dell'Amministrazione di continuare ad erogare il servizio di ristorazione nelle sedi afferenti alla Direzione regionale per la Toscana, i tempi per procedere con l'indizione di una gara specifica per la predetta sede, unitamente alla partecipazione nella procedura di gara originaria di ben cinque operatori economici, costituiscono tutte circostanze del caso concreto che l'Amministrazione avrebbe dovuto considerare al fine di individuare la soluzione che, nel rispetto della disciplina del codice dei contratti pubblici sopra richiamata, avrebbe consentito di continuare a garantire il servizio di ristorazione di cui trattasi.
5. Con propria memoria scritta l'Amministrazione ha riferito che:
- le soluzioni individuate dall'ultimo periodo del decreto-legge n. 66 del 2014 non sono praticabili;
- la procedura negoziata ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. c), del Codice richiede 90 giorni di tempo per completare l'iter, compreso il visto degli organi di controllo, e non poteva essere avviata nel mese di gennaio per la vacanza del posto di Direttore centrale;
- il secondo parere favorevole dell'Avvocatura generale dello Stato aveva avallato la

legittimità dell'accordo transattivo e, implicitamente, anche dello scorrimento della graduatoria, quale effetto presupposto e coerente con l'assetto definitivo dell'atto, per consentire l'avvicendamento degli operatori nel breve termine di 30 giorni, termine che, se non osservato avrebbe, esposto l'Amministrazione al rischio di azioni legali;

- in caso di risoluzione contrattuale per inadempimento, la società XXX S.p.A. avrebbe cessato dal giorno successivo l'esecuzione del servizio, con conseguente necessità di provvedere alla gestione di un periodo di *vacatio* di circa un mese per lo scorrimento della graduatoria a favore del secondo operatore economico, per far fronte al quale sarebbe stata necessaria una procedura negoziata senza bando, difficilmente appaltabile data la modesta entità economica e la ridottissima durata, e con problemi di gestione del personale in servizio, che avrebbe dovuto essere assunto secondo il piano di riassorbimento dall'impresa subentrante;

- non era possibile ricorrere al servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto, in quanto non gradito al personale dei vigili del fuoco;

- non vi era altra soluzione che garantisse la continuità del servizio se non quella di posticipare lo scioglimento del contratto all'esito del nuovo, con il conseguente sensibile peggioramento delle condizioni del servizio di ristorazione;

- lo scorrimento della graduatoria di cui all'art. 124 del Codice risulta prevalentemente orientato agli appalti di lavori e forniture ovvero a procedure per le quali, diversamente dal servizio di ristorazione, possono ammettere una breve sospensione.

6. Nel corso dell'adunanza i rappresentanti dell'Amministrazione hanno ribadito e precisato le argomentazioni formulate in sede di risposta al rilievo e con la memoria scritta.

DIRITTO

1. È all'esame della Sezione il decreto direttoriale del 18 marzo 2026, n. 21 del Capo del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, di approvazione del contratto stipulato il 2 marzo 2026, n. 8618 di rep., con la XXX S.r.l., per l'affidamento del servizio di ristorazione presso le sedi afferenti alla Direzione regionale dei VV.F. della Toscana per l'importo di euro 4.150.057,67, iva compresa, per il periodo 21 marzo 2026 – 31 dicembre 2027.

L'Ufficio di controllo che ha deferito l'atto dubita della sua legittimità stante l'assenza dei presupposti previsti dall'articolo 124, comma 1, del Codice, dall'articolo 8, comma 8, del decreto-legge n. 66/2014, nonché la violazione degli artt. 1, comma 2, e 7, comma 2, del Codice.

2. Come confermato nelle premesse del decreto del 18 marzo 2026, n. 21, con il quale è stato approvato il contratto del 2 marzo 2026, n. 8618 di rep., il presupposto della stipula di tale contratto è quello previsto dall'art. 124 del Codice.

L'art. 124, rubricato "*Esecuzione o completamento dei lavori, servizi o forniture nel caso di procedura di insolvenza o di impedimento alla prosecuzione dell'affidamento con l'esecutore designato*", obbliga le stazioni appaltanti a interpellare progressivamente i soggetti che hanno partecipato all'originaria procedura di gara, quando il contratto concluso con l'aggiudicataria si è estinto per una delle seguenti sei cause: liquidazione giudiziale, liquidazione coatta, concordato preventivo, risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 122, recesso dal contratto ai sensi dell'art. 88, comma 4-*ter* del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto.

Come chiarito anche dalla costante giurisprudenza tali cause sono tassative (Cons. St., sez. III, 15 marzo 2021, n. 2231; Id., sez. III, 13 gennaio 2016, n. 76; Id. sez. VI, 22 marzo 2011, n. 2260; TAR Campania, Napoli, 16 ottobre 2017, n. 4830 che, sebbene riferite agli articoli 140 d.lgs. 163/2006 e 110 d.lgs. 50/2016, contengono argomentazioni valide anche in relazione all'articolo 124 del Codice) e non può darsi luogo ad un'interpretazione estensiva.

Pertanto, la qualificazione della causa estintiva del primo rapporto negoziale di cui al contratto n. 8559 di rep. del 18 dicembre 2024 con la XXX S.p.A., scaturito dalla procedura di gara aperta, pubblicata il 14 giugno 2024, è determinante al fine di stabilire se il contratto n. 8618 di rep. del 2 marzo 2026 con la XXX S.r.l., seconda nella graduatoria scaturita dalla medesima gara, sia stato validamente stipulato.

2.1 Appare essenziale in proposito l'esame del contratto di transazione.

Il contratto di transazione stipulato, ai sensi dell'art. 212 del Codice, in data 18 febbraio 2026, origina da un contenzioso instaurato nel mese di settembre 2025 dalla XXX S.p.A. con atto di citazione innanzi al Tribunale di Roma, nel quale la predetta società chiedeva,

da un lato, l'accertamento dell'inesistenza degli inadempimenti contestati dalla Direzione regionale Toscana in relazione all'esecuzione del contratto e, dall'altro, la dichiarazione dell'illegittimità di tutte le penali, con conseguente condanna della Direzione alla restituzione dell'importo delle suddette penali, il cui ammontare è pari a complessivi euro 118.950,00, ove già decurtato dell'importo delle fatture emesse in ragione del servizio espletato. A seguito di interlocuzioni con la società affidataria, al fine di addivenire ad una soluzione transattiva della vertenza, la XXX S.p.A. aveva presentato una proposta di modifica in diminuzione del contratto, avente ad oggetto la sostituzione del servizio mensa con il buono pasto per le sedi dove, a parere dell'Amministrazione, persistevano gravi carenze del servizio non sanabili da parte dell'Impresa. Delle sedi, tuttavia, solo tre sarebbero risultate interessate al servizio sostitutivo di mensa, quindi, in numero insoddisfacente ad apportare una modifica apprezzabile dell'appalto.

Verificata negativamente la percorribilità della modifica in diminuzione del contratto, era stata valutata, quale soluzione alternativa, l'applicabilità dell'articolo 8, comma 8, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, con legge 23 giugno 2014, n. 89, norma in base alla quale "*Fermo restando quanto previsto dal comma 10 del presente articolo e dai commi 5 e 12 dell'articolo 47* (n.d.r. norme che danno facoltà a regioni, province autonome, province, comuni e città metropolitane di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente), *le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33* (n.d.r. le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 20 marzo 2001, n. 165), *per realizzare l'obiettivo loro assegnato ai sensi dei commi da 4 a 7, sono:*

a) autorizzate, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e nella salvaguardia di quanto previsto dagli articoli 82, comma 3-bis, e 86, comma 3-bis, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, a ridurre gli importi dei contratti in essere nonché di quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria, aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi, nella misura del 5 per cento, per tutta la durata residua dei contratti medesimi. Le parti hanno facoltà di rinegoziare il contenuto dei contratti, in funzione della suddetta riduzione. È fatta salva la facoltà del prestatore dei beni e dei servizi di recedere dal contratto entro 30 giorni dalla comunicazione della manifestazione di volontà di operare la riduzione senza alcuna penalità da recesso verso l'amministrazione. Il recesso è comunicato all'Amministrazione e ha effetto decorsi trenta giorni dal ricevimento della relativa comunicazione

da parte di quest'ultima. In caso di recesso, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nelle more dell'espletamento delle procedure per nuovi affidamenti, possono, al fine di assicurare comunque la disponibilità di beni e servizi necessari alla loro attività, stipulare nuovi contratti accedendo a convenzioni-quadro di Consip S.p.A., a quelle di centrali di committenza regionale o tramite affidamento diretto nel rispetto della disciplina europea e nazionale sui contratti pubblici."

A seguito del parere positivo dell'Avvocatura generale dello Stato, le parti hanno convenuto che la stazione appaltante si impegnasse ad applicare la suddetta disposizione normativa, per cui, in data 18 dicembre 2025, la stessa ha richiesto l'applicazione di uno sconto del 5 per cento sul prezzo del contratto e, il giorno successivo, la XXX S.p.A. ha comunicato di non accettare l'applicazione dello sconto e di avvalersi della facoltà di recesso, impegnandosi a sottoscrivere l'atto transattivo, a rinunciare all'azione legale instaurata presso il Tribunale civile di Roma e al pagamento delle penali comminate. A seguito del parere favorevole dell'Avvocatura generale dello Stato, l'atto di transazione veniva siglato il 18 febbraio 2026.

È di tutta evidenza che l'atto di transazione non integra nessuno dei presupposti previsti dall'art. 124 del Codice per lo scorrimento della graduatoria, ovvero liquidazione giudiziale, liquidazione coatta, concordato preventivo, recesso dal contratto ai sensi dell'art. 88, comma 4-*ter* del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dichiarazione giudiziale di inefficacia del contratto. Neppure integra la risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 122 del Codice, benché la controversia tragga le sue origini da singole inadempienze che avevano generato l'applicazione di penali.

Infatti, lo scioglimento del contratto è stato conseguito secondo la forma procedimentale prevista dall'art. 8, comma 8, lett. a) del decreto-legge n. 66 del 2014 (c.d. decreto Renzi). Per inciso, l'adozione di tale procedimento risulta impropria e non necessaria ai fini del conseguimento dell'effetto solutorio, dal momento che l'art. 8, comma 8, lett. a), pur se ancora formalmente vigente, era applicabile solo ai "*contratti in essere nonché a quelli relativi a procedure di affidamento per cui sia già intervenuta l'aggiudicazione, anche provvisoria*" alla data di entrata in vigore del decreto-legge (24 aprile 2014) e non a data successiva (come nel caso del contratto in argomento stipulato nel 2024). Il dato letterale non lascia spazi di ambiguità e ciò è ulteriormente corroborato dal fatto che la legge di conversione

del 23 giugno 2014, n. 89, aveva soppresso la successiva lett. b), che dettava un'apposita disciplina per i contratti stipulati successivamente alla data di entrata in vigore (il tenore della norma era il seguente: "*Le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, per realizzare l'obiettivo loro assegnato ai sensi dei commi da 4 a 7, sono: a) (…); b) tenute ad assicurare che gli importi e i prezzi dei contratti aventi ad oggetto acquisto o fornitura di beni e servizi stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto non siano superiori a quelli derivati, o derivabili, dalle riduzioni di cui alla lettera a), e comunque non siano superiori ai prezzi di riferimento, ove esistenti, o ai prezzi dei beni e servizi previsti nelle convenzioni quadro stipulate da Consip S.p.A, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488.*").

L'effetto dello scioglimento del vincolo contrattuale con la XXX S.p.A., tuttavia, è da ritenersi comunque conseguito dal contratto di transazione per effetto del mutuo consenso (causa di risoluzione contemplata dall'art. 1372, comma 1, del codice civile), emergendo con chiarezza la volontà delle parti di porre termine al vincolo, tanto da disciplinare di comune accordo gli atti che ciascuna di esse avrebbe dovuto, disgiuntamente dall'altra e in tempi diversi, adottare per raggiungere l'effetto solutorio.

Da altro punto di vista, non hanno pregio le considerazioni avanzate dall'Amministrazione sull'impossibilità di garantire la continuità del servizio adottando soluzioni diverse, in quanto considerazioni di mero fatto, che, peraltro, recedono di fronte alla possibilità di altre soluzioni, tra le più immediate delle quali quella che, essendo una risoluzione consensuale, la sua efficacia venisse differita alla data di inizio dell'esecuzione del contratto che sarebbe scaturito dalla nuova procedura.

2.2 Pertanto, essendo acclarato che la risoluzione consensuale è stato il presupposto per la stipula, con il secondo operatore in graduatoria, del contratto approvato dal decreto oggetto del presente deferimento e non essendo la stessa contemplata nell'art. 124, comma 1, del Codice tra i presupposti che facoltizzano la stazione appaltante allo scorrimento della graduatoria, l'affidamento alla XXX S.r.l. risulta privo di fondamento giuridico.

Alla luce e nei limiti delle considerazioni esposte, il decreto in esame deve essere dichiarato non conforme a legge.

P. Q. M.

ricusa il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe.

Il Presidente
Manuela Arrigucci
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Luca Fazio
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 18 giugno 2026
Il Dirigente
Francesca Pluchinotta Palmeri
(firmato digitalmente)