



Repubblica italiana
La Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Primo Referendario (relatore)
Chiara GRASSI	Primo Referendario
Federica LELLI	Referendario
Vitaliana VITALE	Referendario

nella Camera di consiglio del 24 febbraio 2026, in riferimento alle note di osservazione *ex art.* 14, comma 5, del d. lgs. 30 giugno 2011, n. 123 della Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila prot. RGS n. 2010 (relativa al capitolo 2645 del 2019, ordinativi 1/334, 4/334, 6/334, 1/1263, 3/1263, 1/1518, 1/1714, 3/1714) e prot. RGS n. 2011 (relativa al capitolo 2646, ordinativi 1/382, 2/382, 3/382, 1/669, 3/669, 5/669, 1/803, 2/803, 1/1045, n. 2/1045, n. 1/1106), del 25 gennaio 2020, della Prefettura di L'Aquila, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, della Costituzione;
visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*;
visto il r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, recante *Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*;
vista la legge 7 gennaio 2026, n. 1;
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti";
visto il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 in materia di *Riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa*;
vista la deliberazione n. 16/2026/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2026;
vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente n. 3/2026 depositato il 16 febbraio 2026;

visto il decreto n. 2/2025 del 5 febbraio 2025 con il quale il Presidente di Sezione ha affidato il controllo a campione sui rendiconti dei funzionari delegati operanti in Abruzzo;

vista le note prot. n. 191 del 21 gennaio 2026 e n. 394 del 6 febbraio 2026 del Magistrato istruttore;

viste le note prot. n. 3094 del 5 febbraio 2026, acquisita al prot. n. 392, e prot. n. 3603 del 12 febbraio 2026, acquisita al prot. n. 457 e i relativi allegati, della Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila;

vista la nota prot. n. 8036 del 4 febbraio 2026, acquisita al prot. n. 372 della Prefettura di L'Aquila e i relativi allegati;

vista l'ordinanza n. 7/2026 dep. il 19 febbraio 2026 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

vista la nota di deferimento del Magistrato istruttore;

udito il relatore Primo Referendario Andrea Di Renzo;

FATTO

1) Le note di osservazione ex art. 14, comma 5, d. lgs. 30 giugno 2011, n. 123 della Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila.

La Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila (RTS AQ) con certificati numero prot. RGS n. 2010 e 2011 del 25 gennaio 2020 ha attestato il mancato discarico, rispettivamente, dei rendiconti relativi ai capitoli 2645 e 2646 del 2019, per gli ordinativi di pagamento indicati in premessa, della Prefettura di L'Aquila, con la seguente motivazione: *"risposta nostra osservazione non ritenuta idonea"*.

In particolare, con le note di osservazione di cui ai medesimi numeri di protocollo, RTS AQ ha indicato quale motivazione la liquidazione da parte della Prefettura delle *"spese di pulizia locali [al medesimo operatore economico] per l'intero anno 2019, nonostante il contratto fosse scaduto in data 31/12/2018. Per il mese di Gennaio è stata allegata la nota n. 18 del 2/1/2019 che disponeva una proroga tecnica di un mese (Gennaio 2019), tempo strettamente necessario all'individuazione di un nuovo contraente."*

Nella nota di osservazione prot. RGS n. 2010 (rif. capitolo 2645) RTS AQ ha anche dichiarato che *"a seguito di richiesta chiarimenti [...] il Rendiconto telematico è stato integrato con una nota del 3/8/2020 a firma del Funzionario Economico Finanziario [...], nella quale [si] esponeva[no] problematiche inerenti [al]la valutazione delle offerte economiche delle Ditte partecipanti alla gara e pertanto manteneva il servizio di pulizia per l'intero anno 2019 alla Ditta affidataria del servizio per l'anno 2018, senza nessun atto formale. A parere della scrivente era opportuno annullare la gara con un atto della Commissione e contemporaneamente indire una nuova gara"*.

Inoltre, nella nota prot. RGS n. 2011 (relativa al capitolo 2646) RTS AQ ha specificato gli ordinativi colà oggetto di osservazione, ovvero i nn. 1/382, 2/382, 3/382, 1/669, 3/669, 5/669, 1/803, 2/803, 1/1045, 2/1045 e 1/1106).

2) L'istruttoria; la fattispecie.

Il Magistrato ha svolto istruttoria con le note prot. n. 191 del 21 gennaio 2026 e n. 394 del 6 febbraio 2026.

RTS AQ ha fornito chiarimenti e documentazione con le note prot. n. 3094 del 5 febbraio 2026, acquisita al prot. n. 392, e n. 3603 del 12 febbraio 2026, acquisita al prot. n. 457; la Prefettura di L'Aquila ha trasmesso le proprie deduzioni e documentazione con la nota prot. n. 8036 del 4 febbraio 2026, acquisita al prot. n. 372.

Si rileva innanzi tutto che le due note di osservazione sopra richiamate attengono alla medesima fattispecie contrattuale, in particolare al medesimo operatore economico, e, complessivamente, allo stesso periodo di esecuzione dell'attività di servizi (anno 2019).

Dalla documentazione così acquisita emerge che il Servizio Amministrazione Servizi Generali Attività Contrattuale della Prefettura di L'Aquila con provvedimento prot. n. 18 del 2 gennaio 2019 aveva disposto *"che il contratto relativo alla RdO n. 1855100 del 22/3/2018 del servizio di pulizia locali adibiti a Organismi della Polizia di Stato della provincia dell'Aquila anno 2018 recante il CIG: 7369601322 - veniva così - prorogato per il mese di gennaio 2019, comunque per il tempo strettamente necessario per la conclusione del procedimento di gara"*.

L'Amministrazione aveva motivato affermando che era in corso la gara per l'affidamento del servizio di pulizia dei locali adibiti alla Polizia di Stato nel territorio provinciale di competenza, che con il disciplinare del protocollo *"n. 5451 del 30/1/2018"* (*rectius*: 2018, si ritiene) era stata prevista la possibilità di proroga del servizio per il tempo strettamente necessario all'individuazione di un nuovo contraente per l'anno 2019 *"ai sensi dell'art. 106, comma 11, del d. lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii."* e che l'operatore economico affidatario del 2018 si era reso disponibile a *proseguire* la propria attività per il mese di gennaio 2019 alle medesime condizioni.

Quindi, la Prefettura con la nota del 3 agosto 2020 (menzionata nella nota di osservazione numero protocollo RGS 2011 e sopra richiamata) ha dichiarato che l'Amministrazione aveva avviato la procedura di affidamento per l'anno 2019 con determina a contrarre prot. n. 64149 del 21 novembre 2018 e che nell'ambito di detta procedura l'operatore economico già affidatario per il 2018 aveva conseguito un punteggio complessivo di 80,20 punti, mentre l'altro operatore economico partecipante alla gara aveva conseguito un punteggio superiore, pari a 85 punti, il tutto come da pubblicazione sulla piattaforma Me.Pa.

A seguito di ciò, l'operatore già affidatario per l'anno 2019 *"chiedeva ai sensi dell'art. 53 del d. lgs. n. 50/2016 e della l. 241/1990 [...] la visione degli atti relativi alla valutazione [...] nel contempo veniva disposta la proroga del contratto relativo alla RdO n. 1855100 per l'anno 2018 per il mese di gennaio 2019 [...] nel riscontrare analiticamente le offerte tecniche dei due operatori economici emergeva una valutazione premiante per [il secondo operatore] in danno [dell'affidatario del 2018]. Per evitare un contenzioso con [l'altro partecipante alla gara] si è continuato per il 2019 con il contratto dell'anno 2018"*.

Con successiva nota sottoscritta in data 16 ottobre 2020 la Dirigente del Servizio Contabilità e Finanza della Prefettura aveva poi dichiarato che il *"servizio di pulizia è stato regolarmente reso"* e che la proroga ha comportato nel 2019 una spesa inferiore, con una economia di euro 2.545,47 rispetto a quella che sarebbe stata la spesa a seguito della formalizzazione del nuovo contratto; ciò escluderebbe l'ipotesi di danno erariale.

Infine, si rileva che tra la documentazione trasmessa dalla Prefettura (cfr. nota prot. n. 8036) si rinviene la nota prot. n. 59375 del 19 dicembre 2017, con la quale l'Amministrazione aveva disposto *"che il contratto relativo al RdO n. 1423983 del 20/1/2017 del servizio di pulizia dei locali adibiti ad Organismi della Polizia di Stato della provincia dell'Aquila anno 2017 recante il CIG: 688481376A è prorogato tecnicamente per il mese di gennaio 2018, comunque per il tempo strettamente necessario per la conclusione del procedimento di gara suindicato"*.

DIRITTO

Con il provvedimento prot. n. 18 del 2 gennaio 2019 la Prefettura ha disposto la proroga *"per il mese di gennaio 2019, comunque per il tempo strettamente necessario per la conclusione del procedimento di gara"* per il nuovo affidamento del contratto in esecuzione nel 2018, già scaduto il 31 dicembre 2018, avente ad oggetto il servizio di pulizia dei locali messi a disposizione della

Polizia di Stato nel territorio provinciale di competenza; lo svolgimento del servizio da parte dell'affidatario precedente è poi continuata per tutto l'anno 2019.

Provvedimento di identico contenuto era stato emesso l'anno precedente: l'Amministrazione aveva infatti disposto la proroga del servizio da parte dell'operatore economico affidatario nel 2017 per il mese di gennaio 2018 e *"comunque per il tempo strettamente necessario per la conclusione del procedimento di gara"* (cfr. provvedimento prot. n. 59375 del 19 dicembre 2017).

La Prefettura ha stabilito la proroga per il 2019 richiamando l'art. 106, comma 11, del d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici allora in vigore), ovvero la c.d. proroga tecnica (cfr. provvedimento prot. n. 18 del 2 gennaio 2019: *"proroga del servizio per il tempo strettamente necessario all'individuazione di un nuovo contraente per l'anno 2019, ai sensi dell'art. 106, comma 11, del d. lgs. n. 50 del 2016"*).

L'art. 106, comma 11, del d. lgs. n. 50 del 2016 richiedeva quale necessario presupposto oltre alla sua previsione nel bando o negli atti di gara che essa fosse: *"limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente"*.

Come appunto previsto per il periodo in esame dal comma 11 dell'art. 106 citato (e, oggi, dall'art. 120, comma 11, del d.lgs. 36 del 2023, applicabile secondo i criteri di diritto intertemporale previsti dai suoi articoli 224 e segg.) la proroga tecnica, avendo carattere di temporaneità e imprevedibilità, rappresenta uno strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale a un altro.

Essa deve essere essenzialmente circoscritta a ipotesi eccezionali, in cui sussistano oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di gara; deve avere una durata commisurata al tempo strettamente necessario per giungere a tale conclusione; deve essere giustificata alla luce del fatto che l'interruzione delle prestazioni potrebbe determinare situazioni di pericolo per persone, animali o cose o per l'igiene pubblica o ancora un grave danno dell'interesse pubblico.

La nuova gara deve essere già stata avviata al momento della proroga (cfr. anche parere Anac n. 33/2013).

Sul punto, secondo il Consiglio di Stato: *"in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti in quanto vige il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa eurounitaria, l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica"* (cfr. Cds 12 settembre 2023, n. 8292; 20 agosto 2013, n. 4192; 24 novembre 2011, n. 6194).

Nella specie, a fronte di un servizio di sicura necessità (la pulizia degli immobili posti nella disponibilità della Polizia di Stato per lo svolgimento dei servizi istituzionali) per l'anno successivo (il 2019) l'Amministrazione ha dato inizio alla procedura di gara solamente il 21 novembre 2018 (cfr. nota del 3 agosto 2020 della Prefettura di L'Aquila), ovvero in una data nella quale era pressochè certo che la procedura di scelta prevista per legge non si sarebbe potuta concludere tempestivamente.

Inoltre, la Prefettura ha protratto l'esecuzione del contratto del 2018 oltre il periodo stabilito dal provvedimento prot. n. 18, per tutto il 2019.

La nota prot. n. 59375 del 19 dicembre 2017 della Prefettura ha evidenziato che il ricorso alla proroga era stato utilizzato anche nel 2017, quindi in modo tutt'altro che straordinario nel corso degli anni.

Inoltre, va assolutamente stigmatizzato il motivo per il quale la Prefettura, dopo aver disposto la proroga, alla scadenza del termine previsto, ha comunque protratto l'esecuzione. Risulta infatti dall'istruttoria svolta che l'operatore economico già affidatario per l'esercizio precedente e destinatario del provvedimento di proroga per il mese di gennaio 2019, che tra

l'altro aveva compiuto un accesso agli atti ai sensi di legge, aveva realizzato un punteggio inferiore rispetto a quello dell'altro soggetto partecipante alla gara: l'Amministrazione aveva ritenuto preferibile lasciare concludere l'esecuzione all'affidatario del 2018 in proroga *"per evitare contenziosi"* (cfr., infatti, *ibidem*: *"per evitare un contenzioso [con l'affidatario del 2018] si è continuato per il 2019 con il contratto dell'anno 2018"*).

La procedura di gara è espressamente ed unicamente finalizzata alla scelta del contraente in applicazione della legge, in ossequio ai principi di concorrenza stabiliti dalla normativa europea.

La prosecuzione dell'esecuzione del programma contrattuale, con provvedimento formale ma in assenza degli stretti presupposti di legge, e vieppiù la sua ulteriore prosecuzione oltre i termini espressamente stabiliti dal provvedimento esplicito di proroga, nonostante lo svolgimento di una gara e al dichiarato scopo di evitare l'attivazione di un possibile contenzioso da parte dell'operatore economico che ad esito della formalizzazione della stessa sarebbe rimasto soccombente, si traduce quindi in un comportamento idoneo a impedire la realizzazione dei principi che sono alla base dell'evidenza pubblica e a tutela dell'esatta individuazione degli interessi giuridicamente protetti degli operatori economici.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

con riferimento alle note di osservazione *ex art. 14*, comma 5, del d. lgs. 30 giugno 2011, n. 123 della Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila prot. RGS n. 2010 (relativa al capitolo 2645 del 2019, ordinativi 1/334, 4/334, 6/334, 1/1263, 3/1263, 1/1518, 1/1714, 3/1714) e prot. RGS n. 2011 (relativa al capitolo 2646, ordinativi 1/382, 2/382, 3/382, 1/669, 3/669, 5/669, 1/803, 2/803, 1/1045, n. 2/1045, n. 1/1106), tutti e due del 25 gennaio 2020 della Prefettura di L'Aquila;

ACCERTA

la fondatezza e il mancato superamento delle osservazioni formulate dalla Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila;

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Prefetto di L'Aquila, alla Ragioneria territoriale dello Stato di L'Aquila.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Estensore e relatore
Andrea Di Renzo

Il Presidente
Ugo Montella

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto
Lorella Giammaria