



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dott. Fabrizio CARRARINI	Presidente f.f.
Dott. Antonio BARRILE	Consigliere
Dott.ssa Sabina PINTO	Primo Referendario
Dott.ssa Maria LEPORE	Referendario
Dott. Lucio GRAVAGNUOLO	Referendario relatore

ha emesso la seguente

Deliberazione

VISTO l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000 n. 340 e successive modificazioni;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni;

VISTO il decreto del Provveditore regionale per la Calabria del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia n. 178 del 25/03/2026 di approvazione del decreto n. 451 del 05/11/2025 concernente la proroga contrattuale del servizio di ristorazione collettiva a ridotto ambientale presso le mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia penitenziaria negli Istituti Penitenziari della circoscrizione territoriale della Calabria;

VISTO il rilievo dell'Ufficio di controllo, prot. n. 2943 del 21/04/2026;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, prot. n. 26884 del 18/05/2026;

VISTA la proposta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA la relazione di deferimento del Consigliere Delegato;

VISTA l'ordinanza n. 14 del 09/06/2026, con cui il Presidente f.f. della Sezione regionale di controllo per la Calabria convocava il collegio per il giorno 16/06/2026, assegnando termine per la produzione di documenti e memorie;

VISTA la nota di trasmissione dell'ordinanza presidenziale, nonché le relative attestazioni di avvenuta consegna;

VISTA la nota prot. n. 32102 del 13/06/2026 del Provveditorato regionale;

VISTA la nota prot. n. 26070 del 12/06/2026 della Ragioneria territoriale dello Stato;

PRESO ATTO che all'adunanza pubblica, convocata per il giorno 16/06/2026, sono intervenuti il Provveditore regionale dott.ssa Lucia Castellano, la dott.ssa Olga Scivoletto, RUP della nuova procedura di gara, il dott. Antonino Polimeno ed il dott. Alessandro Pesa per il Provveditorato regionale, mentre nessuno è intervenuto per la Ragioneria territoriale dello Stato;

UDITO all'adunanza del 16/06/2026, svoltasi con l'assistenza del Segretario dott.ssa Enrica Lamanna, il relatore Referendario dott. Lucio Gravagnuolo;

RITENUTO IN FATTO

1. In data 25/03/2026 perveniva alla Sezione regionale di controllo per la Calabria, per essere sottoposto al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3 della L. n. 20/1994, il decreto a firma del Provveditore regionale per la Calabria del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della giustizia n. 178 del 25/03/2026 con cui veniva approvato il decreto n. 451 del 05/11/2025 relativo alla proroga contrattuale del servizio di ristorazione collettiva a ridotto impatto ambientale presso le mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia penitenziaria negli Istituti Penitenziari della circoscrizione territoriale della Calabria.

2. La ricostruzione dei fatti, così come risultante dagli atti acquisiti, è la seguente.

Con determina n. 109 del 14/06/2023 il Provveditorato regionale per la Calabria del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della giustizia determinava di indire una gara, mediante procedura aperta e con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per l'affidamento del servizio di ristorazione delle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria nelle sedi degli istituti penitenziari della circoscrizione regionale della Calabria.

La determina a contrarre e il disciplinare di gara prevedevano che il contratto avesse decorrenza dal 1/01/2024 al 31/12/2025, con possibilità di un ulteriore anno quale ripetizione di servizi analoghi e con possibilità di proroga tecnica per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione del nuovo contraente, ai sensi dell'art. 106 c. 11 D.Lgs. n. 50/2016 (il periodo di proroga tecnica veniva stimato in massimo sei mesi).

La procedura di gara veniva suddivisa in due lotti, entrambi aggiudicati alla società REM S.r.l.; venivano stipulati i contratti repertorio n. 126U.R e n. 127U.R, rispettivamente approvati con i decreti n. 256 e n. 257 del 15/12/2023.

Tali decreti di approvazione dei contratti sopra citati venivano trasmessi alla Corte dei conti che li ammetteva al visto e alla conseguente registrazione (registrazioni n. 6 e n. 7 del 13/02/2024).

In prossimità della scadenza biennale (31/12/2025), con decreto n. 451 del 5/11/2025 l'Amministrazione disponeva la proroga dei contratti per sei mesi, ovvero sino al giorno 30/06/2026, ai sensi dell'art. 106 c. 11 D.Lgs. n. 50/2016.

Con lo stesso decreto l'Amministrazione determinava di impegnare la spesa di € 305.734,89, Iva compresa, sul capitolo di bilancio 1614 p.g. 1 per il lotto n. 1 e la spesa di € 302.121,62, Iva compresa, sul capitolo di bilancio 1614 p.g. 1 per il lotto n. 2.

Nella stessa data, l'Amministrazione comunicava all'O.E. la disposta proroga tecnica, *"per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente, e comunque per un massimo di sei mesi"*.

Successivamente, in corso di proroga tecnica, con decreto n. 14 del 15/01/2026, veniva indetta la nuova procedura di gara per l'individuazione dei nuovi contraenti a cui affidare il servizio, pubblicata sulla GUUE del 21/01/2026.

Con decreto n. 178 del 25/03/2026 l'Amministrazione approvava il decreto n. 451 del 05/11/2026 che disponeva la proroga tecnica; dunque, trasmetteva gli atti alla Sezione regionale di controllo per il controllo di legittimità.

3. Con nota prot. n. 2943 del 21/04/2026 l'Ufficio di controllo formulava rilievi istruttori, chiedendo chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio, che si esporranno in seguito, limitatamente ai profili confluiti nella relazione di deferimento.

4. A seguito della risposta fornita dall'amministrazione con la nota prot. n. 26884 del 18/05/2026, il Magistrato istruttore e il Consigliere delegato reputavano necessario l'approfondimento, in sede collegiale, della legittimità del decreto oggetto di rilievo.

5. I motivi di criticità rappresentati nella relazione di deferimento erano così articolati:

I) Sulla legittimità della proroga tecnica con riferimento all'art. 106 comma 11 del D.Lgs. n. 50/2016 ed ai presupposti di legittimità elaborati dalla giurisprudenza.

In particolare, si evidenziavano profili di tardività dell'azione amministrativa nell'indizione della procedura per la selezione degli operatori economici cui affidare la gestione dei medesimi servizi, che veniva indetta con decreto del 14/01/2026 e pubblicata in data 21/01/2026, successivamente alla scadenza dei rapporti oggetto di proroga.

II) Sull'esecuzione agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante.

In particolare, con riferimento alla proroga del contratto relativo al lotto 1, risultava una previsione di spesa superiore a quella discendente dal contratto originario, in contrasto con l'art. 106 c. 11 ultimo periodo del D.Lgs. n. 50/2016, il quale prevede che in caso di proroga il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni a prezzi, patti o condizioni identiche o più favorevoli per la stazione appaltante.

6. In vista dell'adunanza, con nota prot. n. 32102 del 13/06/2026, il Provveditorato trasmetteva memoria ed allegati.

L'Amministrazione riportava la cronologia dei fatti, evidenziando di aver atteso la proposizione di progetti migliorativi da parte del contraente entro il 30/09/2025, circostanza che avrebbe consentito di rinnovare i contratti per un ulteriore anno, conformemente a quanto previsto dagli atti di gara.

Rappresentava di aver avviato una richiesta di manifestazione di interesse per l'individuazione del RUP in data 25/09/2025, sino a giungere all'adozione del decreto di nomina di RUP e collaboratori in data 5/11/2025.

Nella medesima data, con decreto n. 451 del 5/11/2025, disponeva la proroga tecnica, al fine di garantire la continuità del servizio, essenziale e non sospendibile o rinunciabile.

Segnalava, inoltre, che la dilatazione dei tempi per l'indizione della nuova procedura era conseguente anche all'avvenuto avvicendamento tra Provveditori nel mese di novembre 2025, con conseguente necessità di aggiornamento dei profili sulla piattaforma informatica utilizzata per la gestione della procedura di gara ("Acquisti in rete" di Consip).

In relazione al secondo motivo di deferimento, l'Amministrazione rappresentava che lo scostamento tra la proroga tecnica e la stima dei prezzi di cui al contratto era dovuta in parte al fabbisogno presunto aggiornato, ed in altra parte alla sopravvenienza, dopo l'inizio dell'esecuzione del contratto, dell'adozione di un decreto di revisione prezzi in data 11/03/2025.

7. La Ragioneria territoriale dello Stato trasmetteva memoria ed allegati con nota prot. 26070 del 12/06/2026, con cui comunicava che il decreto n. 178 del 25/03/2026 (approvativo del decreto n. 451 del 5/11/2025) non era stato ammesso al visto in quanto lo stesso dispone di impegnare somme, per il semestre di proroga, differenti da quelle già impegnate per il medesimo periodo con i decreti di approvazione dei contratti prorogati.

8. In occasione dell'adunanza del 16/06/2026, intervenivano il Provveditore regionale dott.ssa Lucia Castellano, la dott.ssa Olga Scivoletto, il dott. Antonino Polimeno ed il dott. Alessandro Pesa per il Provveditorato regionale; nessuno interveniva per la Ragioneria territoriale dello Stato;

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il collegio è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del decreto con cui il Provveditorato regionale per la Calabria del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia approvava la proroga tecnica del servizio di ristorazione collettiva a ridotto impatto ambientale presso le mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia penitenziaria.

Il decreto di approvazione in esame (così come il decreto che dispone la proroga) è relativo alla proroga tecnica di due contratti stipulati con il medesimo operatore economico (a valle di un'unica procedura distinta in due lotti).

Si tratta, pertanto, di atto a contenuto plurimo.

Con riferimento ai motivi di deferimento al collegio, si osserva che:

- la conformità al parametro normativo di cui al comma 11 dell'art. 106 del D.Lgs.

50/2016 (applicabile *ratione temporis*) ed ai presupposti che consentono di disporre proroghe tecniche può essere esaminata unitariamente, con riferimento ad entrambi i rapporti contrattuali;

- il secondo motivo di deferimento è relativo alla sola proroga tecnica relativa al lotto 1.

2. Seguendo l'ordine di trattazione proposto nella relazione di deferimento, con il primo motivo venivano richiamati i presupposti di legittimità della proroga tecnica, così come elaboratori dalla giurisprudenza della Corte dei conti e del Giudice Amministrativo, e si evidenziava che: alla data della disposta proroga (5/11/2025) e alla data di scadenza dei contratti (31/12/2025), non risultava ancora indetta la nuova procedura di gara; i ritardi nell'indizione della nuova procedura apparivano non riconducibili ad eventi imprevedibili ed eccezionali, bensì alla dilazione dei tempi dell'azione amministrativa.

L'Amministrazione, con memorie presentate in occasione del deferimento, nonché con l'esposizione orale nel corso dell'adunanza, rappresentava le vicende dell'iter procedurale che aveva condotto alla pubblicazione della nuova procedura (per entrambi i lotti) in data 21/01/2026.

Considerate le memorie ed i documenti presentati, il Collegio ritiene che la ricostruzione dei fatti attesti l'assenza dei presupposti elaborati dalla giurisprudenza per poter legittimamente disporre proroghe tecniche.

In particolare, si osserva che la proroga tecnica (nel caso specifico, disposta ex art. 106 comma 11 del D.Lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*) è da ritenersi legittima soltanto se ricorrono congiuntamente i seguenti presupposti:

i) la proroga deve rivestire carattere eccezionale, risultando utilizzabile solo nei casi in cui vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento del nuovo contraente;

ii) la proroga deve avere carattere temporaneo, rappresentando uno strumento finalizzato esclusivamente ad assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro;

iii) l'Amministrazione non deve rendersi responsabile di ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario;

iv) la gara per la selezione del nuovo affidatario deve essere stata già quantomeno bandita.

All'esito dell'istruttoria, emergeva la ricostruzione dell'iter procedurale che aveva condotto all'adozione della proroga, così come riportato nella narrazione in punto di fatto.

Ebbene, alla luce degli elementi acquisiti in fase istruttoria, il collegio ritiene illegittima la proroga, in quanto: la procedura di selezione dei futuri gestori dei medesimi servizi non era stata ancora bandita al tempo della disposta proroga né al tempo dell'avvio dell'esecuzione della stessa; il ritardo nell'indizione della stessa è inoltre da imputarsi alla stessa Amministrazione.

In primis, si osserva che è pacifico che la procedura per la selezione del futuro contraente, alla data della scadenza del rapporto contrattuale prorogato (31/12/2025), doveva essere ancora indetta.

L'art. 106 comma 11 del D.Lgs. n. 50/2016, analogamente all'art. 120 comma 11 del D.Lgs. n. 36/2023, prevede la possibilità di disporre proroghe *“per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura”*.

Tale periodo, richiamando la *“conclusione”* della nuova procedura, implica che essa debba essere stata quanto meno bandita; ciò costituisce fisiologica conseguenza di un'attività amministrativa che programmi tempestivamente le azioni minime necessarie per la selezione di un operatore economico subentrante.

In tal senso si è espressa, anche recentemente, la giurisprudenza contabile e amministrativa (cfr. SRC Calabria n. 4/2026, SRC Campania n. 29/2026 e n. 170/2025, SRC Lombardia n. 141/2025, SRC Friuli-Venezia Giulia n. 68/2025, TAR Puglia n. 1347/2025, TAR Milano n. 268/2025).

Nel caso specifico è dunque riscontrata l'assenza del presupposto costituito dall'avvenuta indizione della procedura di gara per la selezione del nuovo affidatario al tempo della proroga.

Né, al riguardo, è possibile dar rilievo alle attività propedeutiche all'indizione, consistenti nell'avvio di una manifestazione di interesse per l'individuazione del RUP, in quanto prima della pubblicazione la procedura non può dirsi *“in corso”* (cfr. Consiglio di Stato, n. 1116/2026).

Inoltre, il collegio ritiene che l'Amministrazione sia responsabile dei ritardi nell'indizione della procedura.

Dalla ricostruzione procedimentale, emerge che le attività, necessarie e prodromiche alla predisposizione della procedura di gara per l'individuazione dei nuovi gestori dei servizi già affidati e in scadenza al 31/12/2025, venivano curate con ritardo, secondo una scansione temporale che rendeva, di fatto, impossibile individuare il nuovo contraente in concomitanza con la scadenza dei contratti in corso.

Le difese dell'Amministrazione, imperniate sull'attesa della presentazione di un progetto migliorativo da parte del gestore uscente che, ove proposto entro il 30/09/2025, avrebbe consentito di disporre il rinnovo annuale dei contratti, non giustificano il ritardo; la possibilità che non venissero presentati progetti migliorativi costituiva circostanza ampiamente prevedibile, a fronte della quale l'Amministrazione avrebbe dovuto comunque premurarsi di predisporre anticipatamente la documentazione di gara; al contrario, la tempistica seguita dimostra che la nuova procedura è stata avviata con evidente ritardo (con pubblicazione soltanto in data 21/01/2026, a proroga già in corso).

Anche l'avvicendamento tra Provveditori verificatosi nel mese di novembre 2025, con la seguente necessità di aggiornamento delle profilazioni sulle piattaforme informatiche, non costituisce evento imprevedibile e, dunque, non fronteggiabile con ordinarie cautele; peraltro, tale avvicendamento è intervenuto a proroga già disposta dal Provveditore uscente, allorquando l'iter per l'indizione della nuova procedura risultava già ampiamente in ritardo rispetto all'esigenza di individuare nuovi gestori entro il termine di scadenza dei precedenti contratti.

Conclusivamente, il ricorso alla proroga tecnica dei contratti in essere si rendeva necessario a causa di ritardi nell'indizione della nuova procedura, e tali ritardi risultano imputabili all'Amministrazione.

3. In ragione della riscontrata illegittimità della proroga tecnica per i motivi sopra rappresentati, risulta assorbito l'esame dei profili riguardanti le condizioni economiche della stessa con riferimento al lotto n. 1 (oggetto del secondo motivo di deferimento).

*

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto n. 178 del 25/03/2026.

Manda al funzionario preposto al Servizio di Supporto per le comunicazioni di rito all'Amministrazione.

Così deliberato nella camera di consiglio del 16 giugno 2026.

Il Magistrato Relatore

Lucio GRAVAGNUOLO

Il Presidente f.f.

Fabrizio CARRARINI

Depositata in segreteria

Il Funzionario preposto

Manuela Giacobbe