



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 Emanuela Friederike DAUBLER	Primo referendario
Dott.ssa Sabina PINTO	Primo referendario
Dott.ssa Maria LEPORE	Referendario
Dott. Cosmo Cesare COSENTINO	Referendario
Dott.ssa Mariagrazia PELLECCIA	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 Provveditorato regionale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia prot. 259 del 10/06/2025, recante disposizione di proroga tecnica dei contratti aventi ad oggetto il servizio per il vitto dei detenuti ed internati negli Istituti penitenziari per adulti della Regione Calabria, da svolgersi mediante approvvigionamento e fornitura di derrate alimentari necessarie al confezionamento di pasti (lotti 15, 16 e 17);

VISTI i rilievi dell'Ufficio di controllo, prot. n. 530 del 9/02/2026;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, prot. n. 11050.U del 26/02/2026;

VISTA la proposta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA la relazione di deferimento del Consigliere Delegato;

VISTA l'ordinanza n. 2 dell'11/03/2026, con cui il Presidente f.f. della Sezione regionale di controllo per la Calabria convocava il Collegio per il giorno 18/03/2026, 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. 14824.U del 16/03/2026 del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria contenente memorie in vista dell'adunanza;

PRESO ATTO che all'adunanza pubblica, convocata per il giorno 18/03/2026, sono intervenuti per l'Amministrazione il Provveditore regionale dott.ssa Lucia Castellano e i funzionari contabili dott.ssa Maria Gagliardi (RUP della procedura), dott. Antonio Polimeno e dott. Alessandro Pesa, mentre nessuno è intervenuto per la Ragioneria territoriale dello Stato di Catanzaro;

UDITO all'adunanza del 18/03/2026, svoltasi con l'assistenza del Segretario dott. Raffaele Cavaleri, il relatore Referendario dott. Lucio Gravagnuolo;

RITENUTO IN FATTO

1. In data 20/01/2026 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 n. 259 del 10/06/2025, con cui il Provveditore regionale della Calabria del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria determinava di *disporre la proroga del contratto in oggetto per mesi sei, ovvero dal 1/7/2025 fino al 31/12/2025, dei "contratti aventi ad oggetto il servizio per il vitto ... Lotto 15 ... Lotto 16 ... Lotto 17"*.

2. La ricostruzione della vicenda sottostante, così come risultante dagli atti acquisiti, è la seguente.

Con determina a contrarre prot. n. 43 del 4/10/2021 il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato regionale per la Calabria disponeva l'indizione di una *"gara in ambito europeo per la conclusione di un Accordo quadro relativo all'affidamento del servizio di mantenimento dei detenuti e internati attraverso l'approvvigionamento di derrate alimentari derivanti da processi di produzione a ridotto impatto ambientale per il confezionamento di pasti giornalieri completi (colazione, pranzo e cena) ai ristretti negli Istituti penitenziari. Procedura aperta con criterio di aggiudicazione*

dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 60 e 95 e nel rispetto dell'articolo 34 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50".

L'appalto era suddiviso in tre lotti funzionali, distinti per ambito territoriale (lotti nn. 15, 16 e 17).

La procedura di gara si concludeva con provvedimento di aggiudicazione n. 34 del 17/3/2022 in favore delle ditte: PASTORE SRL per il lotto n. 15; RAG.PIETRO GUARNIERI-FIGLI SRL per il lotto n. 16; LADISA SRL per il lotto n. 17.

In data 28/6/2022 venivano sottoscritti, con gli aggiudicatari, gli accordi quadro e i correlati contratti specifici per la durata di due anni, con opzione di prosecuzione per un ulteriore anno e con previsione della possibilità di disporre proroga tecnica ex art. 106, comma 11, del D.lgs. 50/2016.

I relativi decreti approvativi venivano ammessi al visto dall'Ufficio di controllo.

In prossimità della scadenza biennale dei contratti, il Provveditorato sottoscriveva i relativi contratti specifici opzionali, estendendo la durata contrattuale di ulteriori dodici mesi fino al 30/6/2025.

Anche i decreti approvativi dei contratti specifici opzionali venivano ammessi al visto. Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2023, sopravveniva la necessità - ai fini dello svolgimento delle procedure di gara per l'individuazione degli operatori economici che avrebbero dovuto svolgere il medesimo servizio successivamente alla scadenza dei contratti - che la stazione appaltante conseguisse specifica qualificazione.

Gli uffici centrali e regionale dell'Amministrazione Penitenziaria interloquivano al fine di pervenire al raggiungimento della qualificazione della struttura regionale come stazione appaltante di livello SF1.

L'ANAC, con delibera n. 207/2025 del 21/5/2025, disponeva l'iscrizione con riserva del Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria della Calabria nell'Elenco delle Stazioni appaltanti qualificate per servizi e forniture, nel livello SF1, fino al 30/6/2025.

Infine, con nota 36145 del 14/7/2025, il Provveditorato comunicava di aver ottenuto la qualificazione SF1.

Nel frattempo, il Provveditorato, con decisione a contrarre (decreto n. 202 del 24/4/2025), disponeva la nuova procedura di gara per la selezione degli operatori economici subentranti, che veniva pubblicata in data 6/6/2025.

In considerazione delle necessarie tempistiche della procedura, con decreto n. 259 del 10/6/2025, veniva adottata proroga tecnica degli accordi quadro per sei mesi, ovvero dal 30/6 al 31/12/2025, ai sensi dell'art. 106 c. 11 del D.Lgs. n. 50/2016.

La proroga non veniva approvata dall'Amministrazione e non veniva trasmessa alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per essere sottoposta al controllo preventivo.

In data 3/7/2025 - a seguito di segnalazione di un operatore economico - la procedura di gara veniva annullata in autotutela in quanto ritenuta viziata.

Il Provveditorato adottava nuova decisione a contrarre con decreto n. 290 dell'8/07/2026 e il bando di gara veniva pubblicato sulla GUUE del 14/7/2025.

La procedura di gara si concludeva con provvedimento di aggiudicazione n. 450 del 4/11/2025, successivamente rettificato con decreto n. 482 del 26/11/2025.

I contratti per il lotto 15 non venivano stipulati stante la proposizione di ricorso al TAR Catanzaro (con effetti impeditivi della stipula, cd. stand still) ed emissione di ordinanza cautelare sospensiva con contestuale fissazione della trattazione del merito alla data del 25/3/2026.

Venendo a scadenza la proroga disposta sino al 31/12/2025, con decreto n. 512 del 18/12/2025 il Provveditorato disponeva ulteriore proroga del contratto stipulato con la ditta Pastore Srl, per il solo lotto 15.

Tale ultima determina veniva trasmessa per il controllo preventivo di legittimità ex art. 3, comma 1, lett. g), priva di decreto di approvazione e degli atti contrattuali aggiuntivi.

La Sezione regionale di controllo, con nota prot. n. 79 del 12/1/2026, restituiva gli atti per carenze documentali, invitando il Provveditorato - tra l'altro - alla trasmissione della proroga disposta per il periodo dal 30/6 al 31/12/2025, evincibile dagli atti ma mai trasmessa.

La trasmissione della detta proroga avveniva in data 20/01/2026.

3. Con nota n. 530 del 9/02/2026, l'Ufficio di controllo formulava rilievi, chiedendo chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio, che si esporranno nella parte in diritto limitatamente ai profili rispetto ai quali l'esame è stato deferito al collegio.

4. A seguito della risposta fornita dall'Amministrazione con la nota prot. n. 11050.U del 26/02/2026, residuavano perplessità per i quali il Magistrato istruttore e il

Consigliere delegato reputavano necessario l'approfondimento, in sede collegiale, del decreto oggetto di rilievo.

Le criticità rappresentate nella relazione di deferimento erano così articolate:

- I) sull'assoggettabilità al controllo preventivo del decreto che dispone la proroga;
- II) sulla legittimità della proroga tecnica – sulla responsabilità dei ritardi nell'indizione della procedura per il nuovo affidamento.

5. In vista dell'adunanza, pervenivano memorie da parte dell'Amministrazione con nota prot. 14824.U del 16/03/2026.

6. In occasione dell'adunanza del 18/03/2026, sono intervenuti per l'Amministrazione il Provveditore regionale dott.ssa Lucia Castellano e i funzionari contabili dott.ssa Maria Gagliardi (RUP della procedura), dott. Antonio Polimeno e dott. Alessandro Pesa, mentre nessuno è intervenuto per la Ragioneria territoriale dello Stato di Catanzaro.

7. In sede di adunanza, i funzionari dell'Amministrazione rappresentavano le problematiche tecniche che avevano inciso sull'iter per l'ottenimento della qualificazione SF1 da parte dell'ANAC.

In particolare, veniva rappresentato che la piattaforma da utilizzare per ottenere la qualificazione non aveva attribuito all'Amministrazione i previsti punteggi per l'espletamento di precedenti gare sopra soglia europea e, di conseguenza, non veniva rilasciata la qualificazione SF1.

Da quanto affermato in adunanza e dalla corrispondenza allegata alla memoria trasmessa in vista dell'adunanza si evinceva che l'Amministrazione si attivava, al fine di ottenere la qualificazione SF1, sin dai primi mesi del 2024.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla assoggettabilità al controllo e, in caso di ritenuta assoggettabilità, sulla legittimità del decreto con cui il Provveditorato regionale della Calabria del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia determinava di disporre la proroga tecnica per sei mesi, dal 1/7 al 31/12/2025, dei contratti aventi ad oggetto il servizio per il vitto dei detenuti ed internati ristretti negli Istituti penitenziari per adulti della Regione Calabria, riferiti ai lotti 15, 16 e 17.

*

1. Seguendo l'ordine di trattazione proposto nella relazione di deferimento, con il motivo sub I) si evidenziava: la necessità di verificare l'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità del decreto n. 259/2025, in considerazione dell'estraneità dell'atto all'elenco di cui all'art. 3 L. n. 20/1994 nonché della tardiva trasmissione al controllo.

2. Con riferimento al primo aspetto evidenziato, si evidenziava che il decreto n. 259/2025 non veniva specificamente approvato dall'Amministrazione ai sensi dell'art. 103 e seguenti del R.D. n. 827/1924, sicché perveniva un atto formalmente diverso da quelli previsti dall'art. 3 della L. 20/1994 che alla lett. g) enuncia *"decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato ..."*.

In sede di rilievi istruttori, si chiedeva all'Amministrazione se fossero stati redatti atti contrattuali aggiuntivi e adottati decreti approvativi.

L'Amministrazione rispondeva rappresentando che non erano stati adottati atti contrattuali aggiuntivi né decreti approvativi *"trattandosi di mera estensione temporale di contratti già sottoposti al controllo preventivo"*; con memorie prodotte in data 16/03/2026, il Provveditorato precisava che il decreto con cui veniva disposta la proroga doveva ritenersi un atto meramente attuativo di una facoltà espressamente prevista nel contratto originario, già oggetto di controllo da parte della Corte dei conti.

Tanto premesso, il Collegio ritiene che il decreto n. 259/2025 - in quanto non approvato ex art. 103 ss. del R.D. n. 827/1924 - non possa ricondursi agli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3 della L. 20/1994, se non unitamente al rispettivo decreto approvativo.

In caso di atti negoziali unilaterali di proroga tecnica, anche nei casi di inserimento dell'opzione di proroga nei documenti di gara, la giurisprudenza contabile ha affermato la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità *"dei decreti approvativi di proroghe tecniche"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania n. 169/2025/PREV).

Pertanto, si ritiene che anche gli atti unilaterali con cui si dispone una proroga tecnica debbano essere approvati con decreto ai sensi dell'art. 103 ss. del R.D. n. 827/1924, da sottoporre al controllo preventivo.

Ne consegue che la mancata adozione di un atto approvativo impedisce l'attivazione del controllo preventivo di legittimità e comporta che non vi sia luogo a deliberare sul solo decreto che dispone la proroga.

3. Ulteriore profilo sottoposto all'esame del collegio riguarda la assoggettabilità al controllo preventivo del decreto n. 259/2025 con riferimento all'avvenuta trasmissione allorché i suoi effetti si erano esauriti.

Invero, il decreto in questione veniva adottato in data 10/06/2025 e disponeva la proroga tecnica dei contratti relativi al servizio vitto per i detenuti per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 2025; l'atto veniva trasmesso all'Ufficio di controllo soltanto in data 20/01/2026.

Al riguardo, la giurisprudenza contabile ammette l'attivazione del controllo preventivo di legittimità anche su atti trasmessi tardivamente, purché gli stessi siano ancora produttivi di effetti (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania n. 29/2025/PREV, Sezione Regionale di controllo per la Toscana n. 21/2024/PREV, Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 78/2020/PREV).

Nel caso di specie, l'efficacia dell'atto unilaterale di proroga tecnica, anche qualora oggetto di uno specifico atto di approvazione da parte dell'Amministrazione, deve considerarsi spirata poiché lo stesso ha esaurito i suoi effetti in data 31/12/2025, ovvero in un momento anteriore a quello di trasmissione all'Ufficio di controllo.

Pertanto, anche per tale motivo il collegio ritiene che non vi sia luogo a deliberare.

4. L'esame dei profili di illegittimità del decreto rilevati con la relazione di deferimento è precluso dalla ritenuta non assoggettabilità dell'atto al controllo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, dichiara il non luogo a deliberare sul decreto prot. n. 259 del 10/06/2025.

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

Così deliberato nella camera di consiglio del 18 marzo 2026.

Il Magistrato Relatore
Lucio GRAVAGNUOLO

Il Presidente f.f.
Fabrizio CARRARINI

Depositata in segreteria
Il Funzionario preposto
Manuela Giacobbe