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 PELLECCHIA	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 Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria n. 516 del 30/12/2025 di approvazione dell'Accordo Quadro repertorio 132 del 30/12/2025 ed il decreto dello stesso Dipartimento n. 517 del 30/12/2025 di approvazione del contratto specifico repertorio 134 del 30/12/2025, entrambi inerenti alla procedura di gara per l'affidamento della fornitura, mediante approvvigionamento e consegna, di derrate alimentari necessarie al confezionamento di pasti giornalieri completi per il "servizio vitto" dei detenuti ed internati ristretti negli Istituti penitenziari per adulti della regione Calabria e, nello specifico, inerenti al lotto 17 riferito agli II.PP.

Via F. Crispi, 19/21 - 88100 Catanzaro | Tel. 0961 893511 |
pec: calabria.legittimita@corteconticert.it

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_CAL - DEL-Reg.-SC_CAL - 0000068 - 16/04/2026 - 20:06

di Reggio Calabria plesso Arghillà, plesso S. Pietro, C.C. Palmi, C.C. Locri, ICAT di Laureana di Borrello;

VISTI i rilievi dell'Ufficio di controllo, prot. 386 e 388 del 30/01/2026;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, prot. 8961.U del 17/02/2026 (prot. Corte dei conti 726-727 del 20/02/2026);

VISTE le proposte di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTE le relazioni di deferimento del Consigliere Delegato;

VISTE le ordinanze nn. 5 e 6 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;

VISTE le note di trasmissione delle ordinanze presidenziali, nonché le relative attestazioni di avvenuta consegna;

VISTA la nota prot. 14827.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 31/12/2025 pervenivano alla Sezione regionale di controllo per la Calabria, per essere sottoposti al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3 della L. n. 20/1994, i decreti nn. 516 e 517 del 30/12/2025, entrambi inerenti alla procedura di gara per l'affidamento della fornitura, mediante approvvigionamento e consegna, di derrate alimentari necessarie al confezionamento di pasti giornalieri completi per il "servizio vitto" dei detenuti ed internati ristretti negli Istituti penitenziari per adulti della regione Calabria e, nello specifico, inerenti al lotto 17 (II.PP. di Reggio Calabria plesso Arghillà, plesso S. Pietro, C.C. Palmi, C.C. Locri, ICAT di Laureana di Borrello).

Con tali atti, il Provveditore regionale del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia disponeva quanto segue:

- con il decreto n. 516 del 30/12/2025, "*di approvare, ai sensi dell'art. 18 del Codice, l'Accordo Quadro (CIG B79C71B46G) repertorio 132 del 30/12/2025, stipulato tra il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Calabria e la Ditta RAG. PIETRO GUARNIERI – FIGLI S.R.L. (con sede in Putignano (Ba) alla via Maestri del Lavoro Z.I. snc P.IVA 03942490727) per il servizio di vitto per i detenuti e gli internati ristretti negli Istituti penitenziari, - lotto 17 …*";

- con il decreto n. 517 del 30/12/2025, "*di approvare, ai sensi dell'art. 18 del Codice, il Contratto specifico (CIG derivato B986B28200) repertorio 134 del 30/12/2025, stipulato tra il Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la Calabria e la Ditta RAG. PIETRO GUARNIERI – FIGLI S.R.L. (con sede in Putignano (Ba) alla Via Maestri del Lavoro Z.I. snc P.Iva 03942490727) per il servizio di vitto per i detenuti e gli internati ristretti negli Istituti penitenziari, - lotto 17 …*".

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

Con decreto n. 290/2025 dell'8/7/2025, il Provveditorato regionale della Calabria del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia decideva di indire una procedura di gara aperta sopra soglia comunitaria finalizzata alla conclusione di un accordo quadro per l'affidamento della fornitura di beni alimentari per il "servizio vitto", ai sensi dell'art. 9 della Legge 26 luglio 1975 n. 354, nel rispetto dei criteri ambientali minimi applicabili.

L'appalto veniva suddiviso in tre lotti funzionali:

- Lotto 15 – C.C. Catanzaro; C.C. Crotone; C.C. Vibo Valentia;
- Lotto 16 – C.C. Cosenza; C.C. Castrovillari; C.C. Paola; C.C. Rossano;
- Lotto 17 – C.C. Locri; C.C. Palmi; C.C. Reggio Calabria plesso "Arghillà"; C.C. Reggio Calabria plesso "S. Pietro", Istituto Cust. Att. Laureana di Borrello.

Il bando veniva pubblicato in data 14/7/2025.

L'importo a base d'asta del lotto 17 era determinato in € 7.800.809,76, derivante dalla diaria giornaliera stimata in € 5,80 al netto di IVA.

Il disciplinare di gara prevedeva, ai fini dell'ammissione alla gara, oltre al possesso dei requisiti di ordine generale, il possesso di requisiti di ordine speciale: requisiti di idoneità professionale (iscrizione nel registro delle imprese oppure nell'albo delle imprese artigiane per attività pertinenti con quelle oggetto della procedura di gara), requisiti di capacità economica e finanziaria (fatturato globale maturato nei migliori

tre anni degli ultimi cinque anni precedenti pari al valore stimato dell'appalto iva esclusa), requisiti di capacità tecnica e professionale (esecuzione negli ultimi dieci anni di forniture analoghe e possesso della certificazione di qualità UNI EN ISO 9001:2015).

Il criterio di aggiudicazione veniva individuato nel criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

I documenti di gara prevedevano espressamente la possibilità per il medesimo operatore economico di presentare offerte per più lotti, nel limite di due.

In applicazione dell'inversione procedimentale, la Commissione giudicatrice dava avvio all'apertura delle buste tecniche presentate per ciascun lotto e procedeva alla valutazione e all'attribuzione dei punteggi tecnici.

Aperte le offerte tecniche e ritenute congrue le giustificazioni presentate dagli operatori economici, il RUP procedeva con l'apertura della busta amministrativa verificando la conformità della documentazione prodotta.

A seguito della verifica relativa al possesso dei requisiti, con decreto n. 450 del 4/11/2025 il Provveditore disponeva l'aggiudicazione sia del lotto 16 che del lotto 17 a favore della ditta RAG. Pietro Guarnieri – Figli Srl.

Con decreti prot. n. 516 e n. 517 del 30/12/2025 venivano approvati, rispettivamente, l'accordo quadro ed il contratto specifico sottoscritti con riferimento all'affidamento del lotto 17.

3. Con note nn. 386 e 388 del 30/01/2026, l'Ufficio di controllo formulava cinque rilievi, comuni ai decreti di approvazione n. 516 e n. 517, 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. 8961.U del 17/02/2026, il Magistrato istruttore e il Consigliere delegato reputavano necessario l'approfondimento, in sede collegiale, della legittimità dei decreti oggetto di rilievo.

Le criticità rappresentate nella relazione di deferimento erano così articolate:

I) sulla natura dell'appalto e sulla disciplina applicabile;

II) sul possesso del requisito di capacità tecnica e professionale;

III) sulla regolarità contabile e sulla copertura finanziaria.

5. In vista dell'adunanza, pervenivano memorie da parte dell'Amministrazione con nota prot. 14827.U del 16/03/2026.

6. In data 17/03/2026, la Ragioneria territoriale dello Stato di Catanzaro trasmetteva l'esito positivo del controllo preventivo amministrativo contabile riferito ai decreti nn. 516 e 517 del 30/12/2025.

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

L'Amministrazione depositava: relazione della Direzione Generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria contenente analisi tecnico economica del servizio di vitto per i detenuti; pronuncia del TAR Reggio Calabria recante respingimento del ricorso presentato avverso l'aggiudicazione della gara per il lotto 17.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità del decreto con cui il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia disponeva l'approvazione dell'accordo quadro inerente al lotto 17 di cui alla procedura di gara per l'affidamento della fornitura di derrate alimentari necessarie al confezionamento dei pasti giornalieri completi per il "servizio vitto" dei detenuti ed internati ristretti negli Istituti penitenziari per adulti della Calabria.

*

1. Seguendo l'ordine di trattazione proposto nella relazione di deferimento, con il primo motivo si evidenziava la necessità di approfondire la riconducibilità delle prestazioni previste dai documenti di gara a forniture e servizi, al fine di qualificare la procedura di gara e conseguentemente valutare l'applicabilità degli artt. 57, 102 e 108 c. 9 del D.Lgs. n. 36/2023.

In sede di rilievi istruttori, si chiedeva all'Amministrazione quale fosse stata la qualificazione della procedura e quali considerazioni fossero state svolte in relazione all'applicabilità degli articoli indicati; con riferimento ai costi per la manodopera (cfr. paragrafi 16 e 22 del disciplinare), si chiedeva di specificare a quale tipologia di attività fossero stati ritenuti imputabili.

L'Amministrazione rispondeva affermando trattarsi di appalto di fornitura di beni, con conseguente inapplicabilità della disciplina in tema di clausole sociali (cfr. art. 57 D.Lgs. n. 36/2023) e di costi della manodopera (cfr. art. 108 c. 9); non rispondeva allo specifico punto di rilievo con cui si chiedeva di indicare come fossero stati considerati i costi di manodopera, affermando che "*non è stato richiesto di indicare separatamente i costi della manodopera, né è stato previsto il divieto di ribasso sugli stessi, in quanto non ricorrevano i presupposti applicativi della norma*".

L'Ufficio di controllo riteneva la risposta incoerente rispetto a quanto esplicitamente previsto negli atti di gara e non esaustiva rispetto alle richieste istruttorie.

In particolare, nella relazione di deferimento si osservava che:

- il paragrafo 3 del disciplinare (oggetto dell'appalto, importo e suddivisione in lotti) determina l'importo a base d'asta considerando anche "*costi del lavoro per la movimentazione interna delle merci, spese di pulizia, manutenzione…*";
- il paragrafo 16 del disciplinare (offerta economica) richiede l'indicazione, a pena di esclusione, di "*i costi della manodopera di cui all'art. 108, comma 9, del Codice*"; tali costi venivano effettivamente indicati dall'operatore economico e giustificati in sede di verifica dell'anomalia;
- dal capitolato, emerge la presenza di prestazioni consistenti nella gestione della dispensa, pulizia e manutenzione dei locali deposito e delle attrezzature.

Pertanto, l'Ufficio di controllo sottoponeva gli atti all'esame collegiale, al fine di valutare la conformità della procedura rispetto alla tipologia di appalto.

Con memorie prodotte in data 16/03/2026, il Provveditorato: riferiva di aver qualificato la procedura come appalto di fornitura, avendo considerato strumentali ed accessorie le prestazioni relative alla movimentazione interna delle merci, alla gestione della dispensa, nonché alle operazioni di pulizia e manutenzione dei locali e delle attrezzature; con riferimento ai chiarimenti richiesti sulla tipologia di attività a cui imputare i costi della manodopera previsti dal disciplinare di gara, l'Amministrazione affermava che "*l'inserimento nel disciplinare della richiesta di indicazione dei costi della manodopera non era pertanto finalizzato all'applicazione della specifica disciplina prevista per gli appalti di servizi o per quelli ad alta intensità di manodopera, ma rispondeva all'esigenza di acquisire elementi utili alla valutazione della sostenibilità economica dell'offerta*" e chiariva che i costi della manodopera indicati dagli operatori economici erano stati considerati "*quali componenti dell'organizzazione*

imprenditoriale necessaria all'esecuzione delle attività accessorie connesse alla fornitura, quali la movimentazione interna delle merci e le operazioni materiali di gestione della dispensa e dei locali deposito".

In occasione dell'adunanza, l'Amministrazione depositava relazione tecnico illustrativa recante analisi tecnico economica del servizio per il vitto, da cui si evince la considerazione di voci di costo imputabili alla manodopera (personale movimentazione merci interne, pulizia disinfezione e derattizzazione dei locali, manutenzione ordinaria).

Tanto premesso, il Collegio ritiene che le prestazioni oggetto della procedura di gara siano qualificabili prevalentemente come forniture, con previsione di ulteriori prestazioni qualificabili come servizi (ciò contrariamente a quanto rappresentato inizialmente dall'Amministrazione in sede di risposta ai rilievi).

Invero, dall'esame dei documenti di gara e, in particolare, del disciplinare di gara e del capitolato prestazionale, si evince che l'oggetto dell'appalto si configura come insieme di prestazioni di diversa tipologia: oltre alle prestazioni strettamente riferite alla fornitura di derrate alimentari, si rinvengono ulteriori prestazioni riconducibili a servizi (gestione della dispensa, supporto alla direzione degli istituti penitenziari, gestione di locali e attrezzature da manutenere e igienizzare, smaltimento di rifiuti).

Ai sensi dell'art. 14 c. 18 del D.Lgs. n. 36/2023 "*i contratti che hanno per oggetto due o più tipi di prestazioni sono aggiudicati secondo le disposizioni applicabili al tipo di appalto che ne costituisce l'oggetto principale. L'oggetto principale è determinato in base all'importo stimato più elevato tra quelli delle prestazioni oggetto dell'appalto. L'operatore economico che concorre alla procedura di affidamento di un contratto misto deve possedere i requisiti di qualificazione e capacità prescritti dal codice per ciascuna prestazione di lavori, servizi e forniture prevista dal contratto*".

Alla luce di quanto osservato circa la tipologia delle prestazioni oggetto dell'appalto, si ritiene che - pur in mancanza di espressa stima degli importi delle prestazioni nei documenti di gara - lo stesso sia qualificabile come appalto misto il cui oggetto principale è costituito da forniture.

Il carattere principale delle prestazioni di fornitura risulta dal carattere strumentale delle previste prestazioni di servizi, ed è confermato dalla prevalente componente di costo della diaria giornaliera riconducibile alle derrate alimentari (così come evincibile dal rapporto tra la stima dei costi di manodopera e la diaria giornaliera

dell'offerta economica dell'aggiudicatario, nonché dall'analisi tecnico economico prodotta dall'Amministrazione in occasione dell'adunanza).

Alla riferita qualificazione dell'appalto consegue l'inapplicabilità degli artt. 57 e 102 del D.Lgs. n. 36/2023 e la legittimità della procedura di gara che non ne ha fatto applicazione.

Quanto all'applicabilità dell'art. 108 comma 9 dello stesso codice, si ritiene che – alla luce della presenza di prestazioni costituenti servizi - l'inserimento nel disciplinare della richiesta di indicazione dei costi della manodopera fosse necessario ai sensi dell'art. 108 c. 9 del D.Lgs. n. 36/2023.

Tale richiesta è presente negli atti di gara e l'Amministrazione ne ha tenuto conto in sede di valutazione delle offerte, pertanto la procedura risulta legittima.

*

2. Proseguendo nell'ordine di trattazione proposto nella relazione di deferimento, con il secondo motivo si evidenziavano criticità sulla verifica in ordine al possesso del requisito previsto dal punto 6.3 del disciplinare di gara (esecuzione negli ultimi dieci anni di forniture analoghe per un valore complessivo almeno pari a un terzo del valore stimato dell'appalto).

Il riscontro ai rilievi non consentiva di chiarire l'oggetto dei contratti pregressi (intercorsi con il medesimo Provveditorato regionale per la Calabria, il cui oggetto è sinteticamente indicato come "servizio mantenimento detenuti") e dunque se gli stessi potessero considerarsi analoghi a quello oggetto di gara.

Con memorie depositate il 16/03/2026, l'Amministrazione chiariva che il cosiddetto "servizio di mantenimento dei detenuti" ricomprendeva "una pluralità di prestazioni, tra le quali rientra, in via principale, la fornitura di derrate alimentari e di generi destinati alla gestione della dispensa degli istituti penitenziari, nonché le attività materiali connesse alla consegna, movimentazione e gestione delle scorte".

Alla luce di tali chiarimenti, il collegio ritiene che i servizi analoghi precedenti dichiarati dall'operatore economico aggiudicatario potevano legittimamente ritenersi adeguati alla comprova del possesso del requisito di capacità tecnica e professionale (ciò anche tenuto conto dell'orientamento della giurisprudenza amministrativa secondo cui "*il requisito esperienziale della professionalità acquisita in servizi analoghi mira … all'apertura del mercato attraverso l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di affidabilità sulla base*

dell'esperienza pregressa; pertanto, nel caso in cui il bando di gara imponga il possesso del requisito del fatturato specifico relativo a precedenti servizi analoghi all'oggetto dell'appalto le precedenti esperienze utili alla dimostrazione del requisito della capacità tecnico-professionale devono essere collegate secondo un criterio di analogia o inerenza ma non è richiesta l'identità con le prestazioni oggetto dell'appalto in gara", cfr. Consiglio di Stato n. 9770/2025).

*

3. Infine, ulteriore profilo oggetto di deferimento riguardava la regolarità contabile e la copertura finanziaria dei decreti sottoposti al controllo, non essendo pervenuto - al tempo della relazione di deferimento - il visto da parte della Ragioneria territoriale dello Stato.

Con la memoria trasmessa in vista dell'adunanza e con i relativi allegati, l'Amministrazione precisava e dimostrava di aver provveduto alla individuazione delle risorse finanziarie destinate alla copertura finanziaria, con specifica imputazione della spesa sui pertinenti capitoli di bilancio.

Successivamente, la Ragioneria territoriale dello Stato di Catanzaro trasmetteva l'esito positivo del controllo preventivo di regolarità amministrativo contabile riferito ai decreti nn. 516 e 517 (registrati dalla Ragioneria territoriale in data 17/03/2026).

Pertanto, anche tali profili possono ritenersi superati.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, ammette al visto e alla conseguente registrazione il decreto n. 516 del 30/12/2025.

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

Via F. Crispi, 19/21 - 88100 Catanzaro | Tel. 0961 893511 |
pec: calabria.legittimita@corteconticert.it