CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

a seguito dell'adunanza pubblica del 23 settembre 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340, art. 27;

VISTO il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo n. 14/CONTR/2000, e ss.mm.ii.;

VISTI i decreti adottati in data 28.07.2026 con cui il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Regionale per la Lombardia, avvalendosi dell'istituto della proroga tecnica, ha disposto la prosecuzione sino al 30 settembre 2026, alle medesime condizioni pattuite, dei contratti di appalto del servizio di vitto destinato alle persone ristrette nei penitenziari della Lombardia, affidati agli operatori economici, aggiudicatari dei lotti nn. 24 e 27;

VISTI i fogli di rilievo formulati dai Magistrati Istruttori (prot. nn. 15348 del 02.09.2026 per il Lotto 24 e 15349 del 02.09.2026 per il Lotto 27) e le controdeduzioni dell'Amministrazione (prot. n. 59097 per il Lotto 24 e n. 59174 per il Lotto 27, del 4.09.2026);

VISTA la relazione istruttoria prot. 16096 del 18 settembre 2026, con la quale i Magistrati Istruttori hanno proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione al Collegio;

VISTA l'istanza di deferimento al Collegio proposta dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti con nota prot. C.d.c. n. 1600 del 21 settembre 2026;

VISTA l'ordinanza n. 314 del 21 settembre 2026 mediante la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato il Collegio in adunanza pubblica per l'esame degli atti e la pronuncia sul visto e la registrazione;

VISTA la nota della Segreteria della Sezione regionale di controllo prot. n. 16129 del 21 settembre 2026, con cui l'ordinanza presidenziale è stata comunicata all'Amministrazione che ha adottato i decreti e alla competente Ragioneria Territoriale dello Stato;

VISTA la nota della Ragioneria Territoriale dello Stato di Milano/Monza e Brianza, Ufficio III, prot. 180885 del 22 settembre 2026 (prot. Cdc 181437), mediante la quale l'ufficio di controllo contabile ha comunicato l'impossibilità a presenziare all'adunanza;

UDITE, in rappresentanza dell'Amministrazione, nell'adunanza pubblica del 23 settembre 2026 ********OMISSIS********, Direttore ********OMISSIS********, e ********OMISSIS********, Funzionario ********OMISSIS******** del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria della Lombardia;

UDITI i magistrati relatori;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 29 luglio 2026 sono pervenuti all'Ufficio di controllo i decreti del 28 luglio 2026 indicati in epigrafe, privi di segnatura di protocollo, mediante i quali il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Regionale per la Lombardia avvalendosi per la quarta volta consecutiva della proroga tecnica, ha disposto la prosecuzione sino al 30 settembre 2026, alle medesime condizioni già praticate, dei contratti di appalto affidati agli operatori economici di seguito indicati:

– decreto del 28.07.2026 (prot. Cdc n. 14152 del 29.07.2026), di prosecuzione del contratto di appalto stipulato con la Ditta Arturo Berselli & C. S.p.A. relativo agli Istituti Penitenziari di C.C. Sondrio - C.C. Bergamo - C.C. Lecco - C.C. Brescia - C.R. Brescia Verziano (Lotto 24), per la somma complessiva di € 370.833,66 IVA inclusa;

– decreto del 28.07.2026 (prot. Cdc n. 14154 del 29.07.2026), di prosecuzione del contratto di appalto stipulato con Dussmann Service s.r.l. relativo agli Istituti Penitenziari di C.C. Busto Arsizio - C.C. Como - C.C. Varese (Lotto 27), per la somma complessiva di € 266.870,59.

2. Occorre premettere che nell'anno 2022 l'Amministrazione aveva adottato i seguenti decreti - ammessi, con osservazioni, al visto di legittimità da parte della Sezione - che disponevano l'approvazione di contratti per l'affidamento del servizio di vitto a favore di detenuti e internati negli Istituti di pena per adulti della Lombardia:

- decreto n. 896 del 15 aprile 2022 (Lotto n. 23);
- decreto n. 897 del 15 aprile 2022 (Lotto n. 24);
- decreto n. 828 dell'8 aprile 2022 (Lotto n. 25);
- decreto n. 829 dell'8 aprile 2022 (Lotto n. 26);
- decreto n. 830 dell'8 aprile 2022 (Lotto n. 27);
- decreto n. 831 dell'8 aprile 2022 (Lotto n. 28).

Tali contratti avevano durata biennale dal 1° marzo 2022 al 29 febbraio 2024 e prevedevano una facoltà di opzione, ai sensi dell'art. 1331 c.c., esercitata nel febbraio del 2024, che vincolava il fornitore a erogare "*per un ulteriore anno, derrate alimentari necessarie al confezionamento dei pasti giornalieri completi, agli stessi patti, condizioni e prezzi originari della gara di appalto ovvero a condizioni più favorevoli per l'Amministrazione contraente*" (art. 7). La medesima disposizione dei contratti originari prevedeva altresì la facoltà per l'Amministrazione, "*al fine di assicurare la continuità del servizio*" di "*ricorrere alla proroga tecnica (art. 106, comma 11 del Codice dei Contratti) per il tempo strettamente necessario a portare a conclusione la procedura per l'individuazione di un nuovo contraente*", facoltà riprodotta altresì in una clausola dei sopra citati contratti di opzione.

3. Successivamente i contratti sono stati più volte prorogati. Limitando l'analisi ai lotti nn. 24 e 27 oggetto dell'odierno esame, la relativa cronistoria risulta sintetizzata nei seguenti prospetti sinottici:

DAP, lotto 24 – C.C. Sondrio - C.C. Bergamo - C.C. Lecco - C.C. Brescia - C.R. Brescia Verziano			
decreto DAP n.	Periodo	oggetto	esito
897 del 15/04/2022	01/03/2022 - 29/02/2024	approva il contratto di repertorio n. 254 datato 25/02/2022 con la ditta Arturo Berselli & C. S.p.A.	decreto registrato il 24/06/2022 n. 205
265 del 08/02/2024	01/03/2024 - 28/02/2025	Diritto di opzione: approva il contratto di repertorio n. 275 datato 06/02/2024 con la ditta Arturo Berselli & C. S.p.A.	decreto registrato il 10/04/2024 n. 91
354.ID del 25/02/2025	01/03/2025 - 31/08/2025	proroga tecnica	decreto registrato il 09/05/2025 n. 330

1430.ID del 30/08/2025	01/09/2025 - 28/02/2026	ulteriore proroga tecnica	decreto registrato il 30/10/2025 n. 934
380 del 27/02/2026	01/03/2026 - 31/07/2026	ulteriore proroga tecnica	decreto registrato il 03/04/2026 n. 117
decreto del 28/07/2026	01/08/2026 - 30/09/2026	ulteriore proroga tecnica	all'esame

DAP, lotto 27 - C.C. Busto Arsizio - C.C.Como - C.C. Varese			
decreto DAP n.	periodo	oggetto	esito
830 del 08/04/2022	01/03/2022 - 29/02/2024	approva il contratto di repertorio n. 259 datato 31/03/2022 con la ditta DUSSMAN SERVICE srl	decreto registrato il 24/06/2022 n. 208
269 del 08/02/2024	01/03/2024 - 28/02/2025	Diritto di opzione: approva il contratto di repertorio n. 280 datato 07/02/2024 con la ditta DUSSMAN SERVICE srl	decreto registrato il 10/01/2024 n.93
358 del 25/02/2025	01/03/2025 - 31/08/2025	proroga tecnica; deferito e successivamente ammesso al visto con la deliberazione n. 141/2025/PREV	decreto registrato il 09/05/2025 n. 333
1431 del 30/08/2025	01/09/2025 - 20/02/2026	ulteriore proroga tecnica	decreto registrato il 28/10/2025 n. 930
381 del 27/02/2026	01/03/2026 - 31/07/2026	ulteriore proroga tecnica	decreto registrato il 27/03/2026 n. 101
decreto del 28/07/2026	01/08/2026 - 30/09/2026	ulteriore proroga tecnica	all'esame

I rapporti con le ditte aggiudicatarie sono proseguiti, senza soluzione di continuità, per diciannove mesi di proroga, corrispondenti, per il lotto 24 a circa 3,6 milioni di euro, IVA inclusa, e per il lotto 27 a un valore complessivo di euro 2.349.980,80, IVA inclusa.

3.1. Nel medesimo arco temporale la prima procedura finalizzata alla selezione di nuovi contraenti (gara n. 5170979, indetta con decisione a contrarre n. 15 del 10.03.2025) è stata annullata in autotutela dall'Amministrazione – relativamente a tre lotti - con decreto n. 1316.id del 30.07.2025, in ragione dell'omessa previsione nel bando del criterio premiale di cui all'art. 108, comma 7, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

La seconda procedura, indetta con decisione a contrarre n. 58 del 26.08.2025:

- quanto al Lotto 24, è stata aggiudicata con decreto n. 2076.ID del 27.11.2025 alla Ditta Domenico Ventura S.r.l., quindi dapprima sospesa in sede cautelare (T.A.R. per la Lombardia, sez. II, ordinanza 29 gennaio 2026, n. 135) e successivamente annullata con sentenza del T.A.R. Lombardia n. 3491 del 1° luglio 2026, che – dopo aver rilevato l'insufficienza dell'istruttoria e il carattere meramente apparente della motivazione in punto di grave illecito professionale (artt. 95, comma 1, lettera *e*), e 98 del d.lgs. n. 36/2023) per mancata valutazione del reato di frode nelle pubbliche forniture (art. 356 c.p.) in capo all'amministratore unico della ditta aggiudicataria - ha ordinato all'Amministrazione di riesaminare la posizione dell'aggiudicataria entro sessanta giorni;

- quanto al Lotto 27, è stata aggiudicata con decreto prot. 2077.ID del 27.11.2025 alla Landucci Claudio & C. SAS di Andreini Maria Gloria, quindi dapprima sospesa in sede cautelare e infine annullata con sentenza del T.A.R. Lombardia n. 3492 del 1° luglio 2026, che ha ordinato all'Amministrazione di procedere alla riedizione del subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta presentata da Landucci Claudio & C. S.a.S., nel rispetto del contraddittorio procedimentale e dei vincoli conformativi indicati in sentenza.

4. Tanto premesso, mediante i fogli di rilievo prot. nn. 15348 del 02.09.2026 (Lotto 24) e 15349 del 02.09.2026 (Lotto 27) l'Ufficio di controllo ha rilevato che:

- le proroghe successive al primo semestre consentito dai contratti originari — di durata complessiva pari tredici mesi — risultavano prive di fondamento nella *lex specialis* e nel titolo negoziale;
- in particolare, le ulteriori proroghe dei lotti nn. 24 e 27 risultavano adottate in difetto del presupposto della non imputabilità del ritardo nella aggiudicazione del nuovo affidamento, come dimostrato dall'annullamento giudiziale delle nuove procedure di gara la prima volta per un vizio del bando, la seconda per un difetto dell'istruttoria svolta in fase di aggiudicazione;
- i nuovi decreti del 28 luglio 2026, oltre a presentare errori materiali e risultare privi di segnatura di protocollo, in violazione dell'art. 55 del D.P.R. 28.12.2000, n. 445, con conseguente impossibilità di univoca individuazione, risultavano adottati il 28 luglio 2026, a fronte di una decorrenza dal 1° agosto 2026, pur formalmente dichiarando che "*la proroga tecnica è subordinata al positivo esito del visto preventivo della Corte dei conti*", con pretermissione del tempo necessario allo svolgimento del controllo preventivo di legittimità.

L'Ufficio di controllo ha pertanto chiesto all'Amministrazione di comprovare la non imputabilità dei ritardi nella conclusione delle nuove procedure di affidamento dei contratti, illustrare le valutazioni compiute in ordine ai possibili strumenti alternativi alla proroga e le ragioni della loro mancata adozione, illustrare il cronoprogramma delle procedure di riesame disposto dal giudice amministrativo e delle determinazioni conseguenti, tale da escludere il ricorso a ulteriori proroghe, aggiornare in ordine alla rettifica degli errori materiali presenti nei provvedimenti.

5. L'Amministrazione ha trasmesso le proprie controdeduzioni attraverso le note prot. n. 59097 (Lotto 24) e n. 59174 (Lotto 27) del 4.09.2026, rappresentando:

- quanto alla non imputabilità del ritardo nella conclusione della nuova gara, che "*il protrarsi dell'affidamento, con conseguente proroga tecnica, è stato aggravato dalle vicende dei contenziosi avanzati dalle ditte, che hanno interessato la procedura di gara e ai necessari adempimenti per dare esecuzione alle pronunce del giudice amministrativo*", nonché dall'infortunio subìto dal R.U.P., e da ulteriori contingenze organizzative ("*risicate risorse professionali, rilevanti carichi di lavoro, gestione contemporanea di numerose procedure analoghe, possibili e fisiologiche assenze dei funzionari*");

- quanto alla valutazione di strumenti alternativi alla proroga tecnica, di aver preso in considerazione le opzioni astrattamente praticabili, escludendo l'affidamento diretto per superamento della soglia di valore e ritenendo non risolutiva la procedura negoziata senza bando, che avrebbe comunque richiesto un'autonoma selezione, con tempi non significativamente inferiori, scarsa appetibilità per gli operatori e rischio di gara deserta o di impugnazione, concludendo, pertanto, che gli appaltatori uscenti rappresentavano gli unici soggetti immediatamente in grado di assicurare le prestazioni;

- quanto al cronoprogramma delle attività conseguenti alle sentenze del TAR Lombardia:

a) di aver avviato le attività conseguenti al provvedimento di esclusione della società Domenico Ventura S.r.l., nonché il subprocedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta presentata dalla seconda classificata, società Landucci Claudio & C. S.a.s., con richiesta all'operatore economico di produrre entro il 9 settembre 2026 le dovute giustificazioni; di aver inoltre programmato per il giorno 16 settembre 2026 la seduta della Commissione giudicatrice dedicata all'esame delle giustificazioni prodotte dall'operatore economico e di voler procedere con la massima tempestività all'adozione del provvedimento di aggiudicazione, qualora l'esito dell'istruttoria confermi la congruità dell'offerta e la sussistenza dei requisiti richiesti dalla *lex specialis*. Soggiungendo che "*qualora, viceversa, all'esito delle verifiche demandate alla Commissione, l'offerta della società Landucci Claudio & C. S.a.s. non dovesse essere ritenuta congrua o comunque confermabile, questa stazione appaltante procederà, senza indugio, allo scorrimento della graduatoria, secondo l'ordine risultante dagli atti di gara e nel rispetto delle prescrizioni impartite dal giudice amministrativo, al fine di pervenire comunque all'individuazione dell'operatore economico cui affidare definitivamente il servizio*"; "*In conclusione, il procedimento di riesame disposto dal TAR è stato avviato. Le attività residue sono individuate e calendarizzate e valutando i termini dello stand still non si esclude ragionevolmente la necessità a dover richiedere un'ulteriore proroga tecnica, per il tempo strettamente necessario*" (Lotto 24);

b) che in data 4 agosto 2026 è stata disposta la nuova aggiudicazione n. 1569.ID in favore della società Landucci Claudio & C. S.a.s., e si "*sta attendendo lo spirare dello stand still, previsto in data del 5 settembre p.v., così da giungere alla sottoscrizione del contratto e il conseguente subentro del nuovo affidatario*", incombendo tuttavia l'impugnazione innanzi al Consiglio di Stato (udienza di discussione del merito fissata per il 29 ottobre 2020) della sentenza del TAR Lombardia, Milano, n. 3492/2026 (Lotto 27).

6. Le controdeduzioni non sono apparse sufficienti a superare i rilievi formulati dai Magistrati Istruttori, i quali hanno pertanto proposto il deferimento della questione alla sede collegiale. In particolare, la relazione di conclusione dell'istruttoria, tenuto conto delle circostanze di fatto emerse nel contraddittorio scritto, e sulla scorta dei pronunciamenti del Giudice amministrativo, ha valutato

gli errori procedurali compiuti in occasione della seconda gara come imputabili all'Amministrazione, e, conseguentemente, la necessità di disporre la proroga tecnica dei contratti con i precedenti aggiudicatari riconducibile alla volontà e all'organizzazione dell'Amministrazione.

La relazione istruttoria, alla luce del chiaro disposto normativo e delle altrettanto consolidate coordinate ermeneutiche giurisprudenziali in materia di proroga tecnica dei contratti pubblici, ha quindi concluso sostenendo l'illegittimità dei provvedimenti per violazione di legge, integrata dalla violazione delle pertinenti norme del Codice dei contratti pubblici, nonché per contrasto con i principi costituzionali ed eurounitari di concorrenza, parità di trattamento, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

7. Concordando con le valutazioni formulate dai Magistrati Istruttori, il Consigliere delegato ha richiesto il deferimento della questione al Collegio.

8. Nel corso dell'adunanza pubblica l'Amministrazione ha ribadito le argomentazioni esposte nelle deduzioni scritte, ponendo l'attenzione sulla situazione di complessità e di sottodimensionamento del Provveditorato lombardo, in termini di personale impiegato e di adeguatezza rispetto al carico di lavoro assegnato, nonché sulla carente capacità amministrativa degli Uffici nella predisposizione di procedure di evidenza pubblica, in relazione alle quali il Dipartimento provvede unicamente alla redazione di direttive e alla predisposizione delle basi d'asta. Con riferimento ai vizi rilevati dal Giudice amministrativo nella procedura di aggiudicazione, e, in particolare, al Lotto 24, la Dirigente ha inoltre precisato che alla data del 27 novembre 2025, momento di aggiudicazione dell'appalto, non vi era notizia di alcun rinvio a giudizio a carico dell'aggiudicatario, di tal che l'Amministrazione risultava impossibilitata a dimostrare la sussistenza di un eventuale illecito professionale ai sensi dell'art. 95 del codice degli appalti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Inquadramento normativo e giurisprudenziale del legittimo ricorso alla proroga tecnica.

In premessa, deve essere evidenziata la natura eccezionale e di stretta interpretazione dell'istituto della proroga tecnica, la cui *ratio*, secondo la giurisprudenza pacifica, deve essere ricercata nell'esigenza di assicurare la continuità delle forniture pubbliche nelle more dello svolgimento della gara per il nuovo affidamento di un servizio.

L'istituto era originariamente disciplinato dall'art. 106, comma 11, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, applicabile alla procedura indetta dall'Amministrazione nell'ottobre 2021, che ammetteva il ricorso a tale strumento solo qualora lo stesso risultasse contemplato negli atti di gara, limitandolo al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione di un nuovo contraente ("*La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista*

nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente"). Il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 ha ripreso e articolato la materia all'art. 120, distinguendo l'opzione di proroga del comma 10 (che presuppone una previsione nel bando e nei documenti di gara iniziali) dalla proroga tecnica del comma 11, consentita "*in casi eccezionali nei quali risultino oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di affidamento del contratto*", "*per il tempo strettamente necessario alla conclusione*" della stessa, "*qualora l'interruzione delle prestazioni possa determinare situazioni di pericolo per persone, animali, cose oppure per l'igiene pubblica*", "*ovvero un grave danno all'interesse pubblico*".

Entrambe le discipline, in termini identici, consentono la proroga per il solo "*tempo strettamente necessario*" alla conclusione della procedura di individuazione del nuovo contraente, elemento di fattispecie che integra un limite funzionale, ancorando la durata della deroga al tempo occorrente per il ritorno all'ordinaria regola concorrenziale, e che, come tale, prescinde dalle ragioni del ritardo.

Trattandosi di *"un'ipotesi del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali"* (in termini, Cons. Stato, III, 3 aprile 2017, n. 1521; *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2018, n. 274; Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2019, n. 3588 e, da ultimo, sez. V, 30 settembre 2025, n. 7630), in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, vigendo il principio inderogabile per cui l'amministrazione, scaduto il contratto, deve indire una nuova gara qualora abbia ancora necessità della medesima prestazione (Cons. St., sent. 12 settembre 2023, n. 8292). Nel medesimo senso, anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione, nella delibera del Consiglio n. 33 del 10 gennaio 2024, ha ribadito che "*per giurisprudenza amministrativa consolidata e costante in materia di proroga e rinnovo dei contratti pubblici non sussiste 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. da ultimo Consiglio di Stato, V, 12 settembre 2023 n. 8292). In tal senso si è pronunciata anche l'Autorità, sulla scorta del principio del divieto di proroga e di rinnovo dei contratti pubblici, sancito dall'art. 23 della legge 18 aprile 2005 n. 62, evidenziando la natura eccezionale dell'istituto della proroga, che costituisce uno strumento volto esclusivamente ad assicurare una data prestazione in favore della pubblica amministrazione, nel passaggio da un regime contrattuale ad un altro. La proroga può essere infatti concessa esclusivamente al fine di evitare l'interruzione delle attività in atto, per il solo tempo necessario a consentire l'espletamento della nuova procedura di aggiudicazione e deve essere fondata su oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della nuova gara non imputabili alla stazione appaltante ex multis Delibere Anac n. 304 del 1.4.2020; n. 576 e 591 del 28.7.2021)*".

Più recentemente, anche la giurisprudenza contabile ha ribadito le condizioni di legittimità dell'utilizzo della proroga tecnica, individuandole nel ricorrere congiunto dei 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 e/o nella redazione della documentazione di gara; iv) la gara per la selezione del nuovo affidatario deve essere stata già quantomeno bandita*" (in termini, delibere Sez. reg. contr. Campania, deliberazioni n. 5/2025/PREV e n. 167/2025/PREV, Sez. reg. Calabria, n. 167/2026/PREV, entrambe riferite a contratti stipulati dall'Amministrazione Penitenziaria).

Il paradigma normativo, come interpretato dalla giurisprudenza sopra richiamata, evidenzia, inoltre, quale presupposto del legittimo ricorso alla proroga tecnica, il carattere oggettivo e insuperabile del ritardo (cfr. in particolare, l'art. 120 del d.lgs. n. 36/2023). In altri termini, un ritardo che l'amministrazione avrebbe potuto prevenire o rimuovere con l'ordinaria diligenza non è insuperabile (ovvero anche inevitabile), e un ritardo che trae origine da un errore interno difficilmente può dirsi oggettivo (in termini, Cons. St., sent. n. 2882/2009, richiamata da Sez. reg. contr. Campania, n. 167/2025/PREV, secondo cui l'istituto della proroga tecnica rappresenta una "*soluzione di carattere eccezionale (…) sempre che l'esigenza di ricorrere a tale dilazione del termine di durata dell'affidamento non dipenda da causa imputabile alla stazione appaltante*"; di recente, anche Cons. St., sent. n. 795/2025, che limita la legittimità della proroga tecnica a casi eccezionali di mancata conclusione del procedimento di selezione del nuovo contraente "*per ragioni oggettive estranee all'Amministrazione*").

2. *Esame dei provvedimenti.*

Nel caso di specie risulta violato il requisito normativo concernente la limitazione della proroga tecnica al "*tempo strettamente necessario*". Va ricordato, al riguardo, che la durata massima del rapporto era stata definita, nella determina a contrarre e nel bando predisposti dalla Stazione appaltante, in tre segmenti, corrispondenti a due anni di contratto, un anno di opzione e sei mesi di proroga tecnica. Tale perimetro temporale aveva conformato la platea dei concorrenti e le condizioni della relativa partecipazione. La facoltà di ricorrere alla proroga tecnica è stata integralmente consumata con i decreti di proroga del 25 febbraio 2025, concernenti il semestre 1 marzo 2025 - 31 agosto 2025. Le proroghe successive, pari a tredici mesi comprensivi del bimestre di cui ai provvedimenti in esame, si collocano perciò al di fuori del perimetro definito dagli atti di gara. La sussistenza del requisito quantitativo del tempo strettamente necessario risulta poi sconfessata dai

palesi errori procedurali compiuti dall'Amministrazione, determinanti un'ingiustificata ed evitabile protrazione delle procedure di affidamento dei nuovi contratti, aggravata dal prospettato ricorso, per entrambi i lotti, a un'ennesima proroga tecnica.

A tale proposito appare opportuno specificare che delle quattro proroghe tecniche che hanno interessato ciascuno dei due lotti in esame, l'avvenuta registrazione delle due intermedie (rispettivamente decreti 934 del 30.10.2025 e 117 del 3.4.2026 per il lotto 24 e 930 del 28.10.2025 e 101 del 27.3.2026 per il lotto 27) era stata funzionale ad evitare l'interruzione del servizio essenziale ed un aggravio di tempi e di spese per la ripetizione della prima gara di affidamento, suddivisa in sei lotti e per i quali l'Amministrazione aveva ricevuto istanze di annullamento in autotutela, nelle more della definizione dei ricorsi al TAR che avevano riguardato gli affidamenti di tre lotti (23, 25 e 26) per i quali le suddette istanze non erano state accolte (come invece per i lotti 24 e 27 qui in esame, oltre al lotto 28). I tre ricorsi al giudice amministrativo sono stati poi tutti respinti (sentenze TAR Lombardia Milano nn. 602, 603 e 604/2026) per l'irrilevanza del mancato inserimento in bando del maggior punteggio premiale per la certificazione della parità di genere di cui al richiamato art. 108, comma 7, in ragione della verifica positiva della cd. prova di resistenza e del carattere non riferibile alla valutazione tecnica dell'offerta della premialità in argomento.

Le proroghe in esame, per contro, sono sfornite di qualsiasi giustificazione, anche in termini di fatto, per le ragioni che seguono.

In generale, secondo la giurisprudenza, le proroghe disposte oltre il limite temporale cristallizzato nella legge di gara integrano affidamenti diretti di nuovi contratti in assenza di procedura di evidenza pubblica (cfr., in fattispecie analoga a quella in esame, Sez. reg. contr. Sicilia, deliberazione n. 124/2020/PREV; cfr. anche Cons. St., sez. IV, sent. n. 7023/2026).

Soffermandosi, nello specifico, sull'inevitabilità del ricorso alla proroga tecnica, le giustificazioni rappresentate al riguardo dall'Amministrazione non appaiono idonee a suffragare l'affermata non imputabilità alla Stazione appaltante del ritardo nella conclusione della nuova procedura di affidamento dei contratti. Devono sul punto recepirsi le osservazioni critiche svolte nella relazione istruttoria a confutazione delle controdeduzioni, secondo cui:

a. i contenziosi promossi dagli operatori economici e gli adempimenti necessari per dare esecuzione alle pronunce del giudice amministrativo non valgono a qualificare il ritardo come oggettivo e insuperabile. In particolare, si osserva che il contenzioso non costituisce un accadimento esterno e imprevedibile, poiché trae origine proprio da vizi dell'azione amministrativa. Diversamente opinando, la negligenza dell'amministrazione appaltante causativa di impugnazioni promosse dagli operatori economici potrebbe paradossalmente risultare funzionale all'elusione dei vincoli di

evidenza pubblica, tramutando la proroga tecnica da strumento eccezionale a strumento adoperabile per fronteggiare ritardi ordinari ascrivibili a problematiche organizzative dell'amministrazione o difficoltà connesse alla stesura della documentazione di gara (in termini, Sez. reg. contr. Campania, del. n. 29/2026/PREV).

Nel caso di specie, risulta infatti che:

1) come già detto, la prima procedura di riaffidamento a seguito delle richieste di caducazione formulate da taluni operatori economici, era stata annullata in autotutela dalla stessa Stazione appaltante, con riferimento a tre lotti (tra i quali il 24 ed il 27), in ragione dell'omessa previsione nel bando del criterio premiale di cui all'art. 108, comma 7, del d.lgs. n. 36/2023, idoneo a modificare l'individuazione del soggetto aggiudicatario;
2) gli esiti della seconda procedura di gara sono stati caducati dal giudice amministrativo per l'insufficienza dell'istruttoria e per il carattere meramente apparente della motivazione in punto di grave illecito professionale (Lotto 24) - la fondatezza di tale censura trovando conferma nell'esito del riesame, posto che, rinnovata la valutazione, l'Amministrazione ha adottato il 1° settembre 2026 il provvedimento di esclusione dell'aggiudicataria in ragione di un "*illecito professionale grave*", non precedentemente rilevato – sebbene lo fosse - ai sensi degli artt. 95, comma 1, lettera e), e 98 del d.lgs. n. 36/2023 - e per vizi nella verifica dell'anomalia dell'offerta presentata dall'operatore economico aggiudicatario (Lotto 27).

   Per entrambi i lotti, il giudice amministrativo ha ampiamente messo in luce come i vizi procedurali riscontrati risultassero evitabili con l'ordinaria diligenza istruttoria, e non integrassero eventi sottratti al governo della Stazione appaltante. Si legge, infatti, nelle già menzionate sentenze di annullamento delle aggiudicazioni:

   - quanto al Lotto 24, che "*2.5 Il punto nodale non è l'automatica esclusione, ma l'obbligo di valutare davvero. Sotto tale profilo, il provvedimento impugnato e la successiva comunicazione ostensiva non danno conto di alcun apprezzamento concreto (…) sulla idoneità del fatto a incidere sull'affidabilità e integrità dell'operatore. L'Amministrazione si è limitata a negare, in termini generici, l'esistenza dei presupposti (…) senza svolgere una reale ponderazione: non ha messo in relazione la natura del reato contestato con l'oggetto del presente affidamento; non ha esaminato espressamente la riferibilità soggettiva del fatto all'amministratore unico; non ha sviluppato alcuna considerazione sull'attualità del rischio fiduciario; non ha dato conto di specifiche misure correttive o di dissociazione adottate dall'operatore*" (TAR Lombardia, Milano, sent. n. 3491/2026). Il pronunciamento in questione risulta, inoltre, smentire in modo specifico le affermazioni rese in adunanza dall'Amministrazione, secondo cui la stessa non sarebbe stata in grado di conoscere della sussistenza di elementi suscettibili di integrare un eventuale illecito professionale a carico

dell'aggiudicatario. Si legge, infatti, nella sentenza n. 3491/2026 del TAR Lombardia che "*2.2 Nel caso di specie, la stessa aggiudicataria ha dichiarato nel DGUE che all'amministratore unico era stata contestata la commissione del reato di cui all'art. 356 c.p., con udienza preliminare fissata dinanzi al GUP di Roma. La successiva comunicazione del PRAP Lombardia del 15.12.2025 dà atto che l'Amministrazione ha deciso di non escludere la società Ventura ritenendo insussistenti tanto "elementi sufficienti" quanto "adeguati mezzi di prova". Tale conclusione, nei termini in cui è formulata, si appalesa viziata da erronea applicazione della disciplina legale. 2.3 Infatti, proprio con riferimento alle fattispecie di reato rilevanti ai sensi dell'art. 98, la normativa considera quale mezzo di prova adeguato anche (…) la richiesta di rinvio a giudizio; dagli atti di causa risulta che, successivamente, la stazione appaltante ha avuto anche notizia del decreto che dispone il giudizio. Ne deriva che non è giuridicamente sostenibile affermare, come riportato nella comunicazione del 15.12.2025, la mancanza di qualsiasi mezzo adeguato di prova, posto che il quadro documentale disponibile integra, quantomeno, il presupposto necessario per l'attivazione di una effettiva valutazione sostanziale*".

- quanto al Lotto 27, con riferimento agli errori compiuti in sede di verifica dell'anomalia dell'offerta, che "*nella fattispecie concreta, la stazione appaltante ha erroneamente ritenuto legittima una giustificazione che, invece di limitarsi a correggere il costo orario della manodopera, ha fatto ricorso a presenze comprensive del quinto d'obbligo per mantenere invariato il costo unitario dichiarato in offerta. Trattasi di operazione non consentita, perché fondata su un parametro non coerente con la lex specialis e idonea a occultare il reale incremento dell'incidenza del costo del lavoro sulla diaria*" (TAR Lombardia, Milano, sent. n. 3491/2026).

b. Quanto all'assenza per infortunio del responsabile del procedimento a partire dal 14 luglio 2026, la circostanza risulta successiva alla data di pubblicazione delle sentenze di annullamento delle nuove aggiudicazioni (1° luglio 2026) e incide su un segmento temporale non soltanto marginale rispetto ai diciannove mesi di proroga tecnica complessivamente maturati, ma anche distinto dal periodo nel quale la Stazione appaltante avrebbe dovuto adoperarsi per la corretta conclusione delle procedure di aggiudicazione, riferendosi inoltre all'assetto organizzativo dell'Amministrazione, che vi ha peraltro posto rimedio designando un responsabile subentrante, così dimostrandone in concreto la superabilità.

c. Quanto alla deduzione concernente la ristrettezza delle risorse e i carichi di lavoro, tali circostanze, per propria natura prevedibili, rimediabili e integralmente riferibili alla sfera organizzativa dell'Amministrazione, non possono essere addotte a presupposto del legittimo ricorso alla proroga tecnica (in termini, Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 141/2025/PREV -peraltro, proprio riguardante la registrazione della prima proroga tecnica dei lotti 24 e 27-, con riferimento al collocamento in quiescenza del dirigente competente, addotto a giustificazione del ritardo nella

predisposizione della nuova procedura di gara; nello stesso senso Sez. reg. contr. Calabria, del. n. 4/2026/PREV; TAR Campania, Napoli, sez. V, 2 aprile 2020, n. 1312).

Conclusivamente, i provvedimenti risultano adottati in violazione delle norme disciplinanti il ricorso alla proroga tecnica, configurandosi, conseguentemente, come lesivi dei principi di concorrenza, parità di trattamento, imparzialità e buon andamento sanciti dagli articoli 30 e 97 della Costituzione, comportando, peraltro, un ulteriore incremento della prestazione contrattuale originaria, con conseguente percezione, da parte dei precedenti operatori economici, di ulteriori corrispettivi.

3. Sui tempi di espletamento del controllo preventivo di legittimità.

L'istruttoria ha rappresentato che i provvedimenti in esame sono stati adottati il 28 luglio 2026 a fronte di una decorrenza fissata al 1° agosto 2026, con un margine temporale incompatibile con il termine attribuito a questa Corte per l'espletamento del controllo preventivo di legittimità, sebbene nelle relative premesse risulti che "*la proroga tecnica è subordinata al positivo esito del visto preventivo della Corte dei conti*". Al riguardo deve essere rammentato che, ai sensi dell'articolo 27 della legge 24.11.2000, n. 340, la Corte dei conti dispone di sessanta giorni per lo svolgimento di tale controllo, con facoltà di sospensione dello stesso per il periodo - della durata massima di trenta giorni - intercorrente tra le proprie richieste istruttorie e le risposte dell'amministrazione. I provvedimenti sottoposti a controllo preventivo acquistano efficacia soltanto dopo l'espletamento del controllo della Corte nei termini prescritti dalla legge con la registrazione dell'atto, o dopo il decorso di detti termini senza che la Corte si sia pronunciata.

In considerazione della natura necessaria del controllo preventivo, l'atto non può essere posto in esecuzione prima che si concluda il procedimento di controllo, mancando del requisito dell'efficacia (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Lombardia n. 254/2023/PREV, n. 23/2024/PREV). Procedure come quella sottoposta all'odierno esame snaturano la funzione del controllo preventivo di legittimità, trasformandolo nei fatti in una sorta di controllo successivo, consistente nella presa d'atto di effetti materiali già prodottisi (tra le tante, cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 252/2024/PREV, n. 180/2024/PREV, n. 35/2025/PREV).

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ricusa il visto e la registrazione dei seguenti decreti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Regionale per la Lombardia:

- Decreto del Provveditore Regionale del 28/07/2026 – "*Proroga tecnica di mesi sei del Contratto rep. 275 del 06.02.2024 per la prosecuzione del Servizio per il Vitto dei detenuti ed internati ristretti negli Istituti penitenziari per adulti della Lombardia, da svolgersi mediante l'approvvigionamento e fornitura di*

derrate alimentari necessarie al confezionamento di pasti giornalieri completi (colazione, pranzo e cena) per il seguente lotto: Lotto 24 - CIG 895160387A - C.C. Sondrio - C.C. Bergamo - C.C. Lecco - C.C. Brescia - C.R. Brescia Verziano – Periodo 01/08/2026 – 30/09/2026";

- Decreto del Provveditore Regionale del 28/07/2026 – "*Proroga tecnica di mesi sei del Contratto rep. 280 del 07.02.2024 per la prosecuzione del Servizio per il Vitto dei detenuti ed internati ristretti negli Istituti penitenziari per adulti della Lombardia, da svolgersi mediante l'approvvigionamento e fornitura di derrate alimentari necessarie al confezionamento di pasti giornalieri completi (colazione, pranzo e cena) per il seguente lotto: LOTTO 27 - CIG 8951615263 - C.C. Busto Arsizio - C.C. Como - C.C. Varese - Periodo 01/08/2026 – 30/09/2026".*

Dispone che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Lombardia;
- al Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;
- all'Autorità Nazionale AntiCorruzione;
- all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 23 settembre 2026.

i Relatori

(dott.ssa Iole Genua)

(dott. Alessandro Mazzullo)

il Presidente

(dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
20 ottobre 2026
p. il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Manuela Malusardi)