



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LOMBARDIA

FOGLIO DI RILIEVO

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE
PENITENZIARIA - PROVVEDITORATO
REGIONALE PER LA LOMBARDIA
Milano

OGGETTO: Decreto Prot. n. 355.ID del 25.02.2025

Prot. C.C. n. 0003130 del 07.03.2025

OGGETTO: Proroga tecnica mesi sei - Contratto di opzione per un ulteriore anno di prosecuzione del Servizio per il Vitto dei detenuti ed internati ristretti negli Istituti penitenziari per adulti, da svolgersi mediante l'approvvigionamento e fornitura di derrate alimentari necessarie al confezionamento di pasti giornalieri completi (colazione, pranzo e cena). Periodo 01.03.2025 - 31.08.2025.

Lotto 26 - C.C. Pavia - C.R. Vigevano - C.C. Voghera.

In data 6 marzo 2025 (prot. Cdc n. 3130 del 07.03.2025), è pervenuto alla Sezione, per il controllo preventivo di legittimità, il decreto in oggetto con il quale il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Provveditorato Regionale per la Lombardia, avvalendosi della proroga tecnica, ha disposto la prosecuzione, alle medesime condizioni attualmente praticate, sino al 31 agosto 2025, dell'appalto affidato alla Ditta SAEP SPA per l'espletamento del servizio di fornitura di derrate alimentari a crudo per il confezionamento del Vitto (colazione, pranzo e cena) in favore dei detenuti e internati degli Istituti Penitenziari di C.C. Pavia - C.R. Vigevano - C.C. Voghera (Lotto n. 26).



CORTE DEI CONTI

Il ricorso alla proroga tecnica è avvenuto in forza del vigente art. 106, comma 11 del d.lgs. n. 50/2016, il quale stabilisce che: *“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. In tal caso, il contraente è tenuto all’esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante”*.

Sul punto, occorre evidenziare come *“l’Autorità Nazionale Anticorruzione e la giurisprudenza amministrativa hanno più volte sottolineato che in materia di proroga dei contratti pubblici di appalto non vi è alcuno spazio per l’autonomia contrattuale delle parti in quanto vige il principio inderogabile, fissato dal legislatore in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità della normativa comunitaria, l’amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve effettuare una nuova gara pubblica. A tal proposito è opportuno ribadire che l’opzione di proroga, cosiddetta “tecnica”, di cui all’art. 106 co. 11 del Codice (ratione temporis vigente) e identificata come “proroga limitata al **tempo strettamente necessario** alla conclusione delle procedure necessarie per l’individuazione di un nuovo contraente...”. ... ***L’attivazione della proroga dovrebbe avere carattere eccezionale e non essere la regola con cui colmare dei vuoti tra la scadenza di un contratto e l’individuazione del nuovo aggiudicatario, dal momento che la procedura per la sua individuazione dovrebbe sempre essere attivata per tempo da parte dell’Amministrazione.*** È pacifico, inoltre, che la proroga possa essere attivata solo prima della scadenza del contratto e non successivamente risolvendosi altrimenti in un nuovo affidamento diretto, e che all’atto della sua attivazione risulti già indetta la nuova procedura. L’Autorità (Nazionale Anticorruzione - ndr) ha infatti individuato alcune ristrettissime ipotesi nelle quali la proroga può ritenersi ammessa, in ragione del principio di continuità dell’azione amministrativa, restringendo però tale possibilità a casi limitati ed eccezionali nei quali, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall’amministrazione, vi sia l’effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento, con le ordinarie procedure,*



CORTE DEI CONTI

di un nuovo contraente. La proroga ed il rinnovo si traducono, infatti, in una fattispecie di affidamento senza gara, con violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'art. 30 comma 1 del d.lgs. 50/2016 (Delibera Anac n. 304 del 1.4.2020). La reiterazione degli affidamenti nei confronti del medesimo operatore economico ha, inoltre, determinato nella fattispecie anche un frazionamento dell'appalto in assenza di oggettive ragioni giustificative" (così l'ANAC, con delibera n. 256 del 24 Maggio 2024).

Parimenti, questa Sezione di controllo (SRCLM/102/2021/PREV) ha avuto occasione di ribadire, proprio nei confronti del DAP, che *"l'istituto della "proroga tecnica" è di carattere eccezionale, pertanto di stretta interpretazione. Trattasi di un istituto applicabile alla ricorrenza delle condizioni di legge fissate dal già menzionato articolo 106, comma 11, che non ammette uno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti, ma richiede in primis un'espressa previsione nell'originario bando di gara, unicamente servente allo scopo di assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale all'altro a presidio della continuità delle forniture pubbliche nelle more di gara, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali (cfr. anche delibera Anac 423/2019; Cons. Stato, III, sentenza n. 1521 del 3 aprile 2017; Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 3588 del 29.5.2019; Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 4267 del 21 giugno 2019; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, n. 1312 del 2.4.2020; Corte dei conti, deliberazione n. SCCLEG/10/2015/PREV).*

Ciò premesso, si chiede: i) di illustrare le ragioni - eccezionali e non imputabili all'Amministrazione - per le quali, attesa l'imminente e programmata scadenza naturale dell'appalto, non siano state tempestivamente perfezionate le nuove procedure di gara necessarie a garantire il servizio; ii) nonché di conoscere se, nelle more, tale gara sia stata eventualmente indetta, a quale punto sia, se possa plausibilmente concludersi prima della scadenza.

Si chiede, a quest'ultimo riguardo, di motivare circa il carattere strettamente necessario della specifica durata della proroga tecnica.



CORTE DEI CONTI

Si invita inoltre l'Amministrazione a trasmettere la seguente documentazione, assente tra gli allegati sinora inviati:

- la nota prot. 54463.U del 16.09.2024 inviata dall'Ufficio III Risorse materiali e Contabilità;
- la nota GDAP 405681.U del 30.09.2024, della Direzione Generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria;
- il decreto dell'11 novembre 2024 di istituzione del Gruppo di lavoro per la predisposizione del progetto tecnico e degli atti di gara;
- la comunicazione con la quale si annunciava l'intenzione di avvalersi della proroga tecnica per un periodo di mesi sei, inviata alla società appaltatrice, mantenendo le stesse condizioni contrattuali vigenti, con nota n. 4830.U del 24.01.2025;
- la documentazione presentata dalla società SAEP S.p.A., a supporto della proroga tecnica, per i lotti 23 – 25 – 26, con nota protocollata in ingresso al n. 0010535.E del 17.02.2025;
- il DURC relativo alla società SAEP. S.p.A in corso di validità.

Si chiedono infine motivate giustificazioni in ordine al tardivo invio del provvedimento (emesso in data 25 febbraio 2025 e trasmesso alla Sezione Regionale di controllo solo il 6 marzo u.s., con decorrenza della proroga a partire dal 1 marzo 2025) nei confronti di questa Sezione e delle sue funzioni di controllo da cui dipende l'efficacia del provvedimento stesso.

Si richiama l'attenzione sulla disposizione di cui all'art. 27 della legge n. 340 del 24 novembre 2000, in ottemperanza della quale i chiarimenti richiesti ed eventuali controdeduzioni dovranno essere fatti pervenire a questa Sezione entro trenta giorni dal ricevimento del presente rilievo. Decorso inutilmente tale termine, si procederà al deferimento dell'atto alla Sezione di controllo, affinché si pronunci sulla legittimità del provvedimento allo stato degli atti.



CORTE DEI CONTI

A tal fine, l'originale del provvedimento, nonché la documentazione allegata, verranno restituiti solo alla conclusione del procedimento di controllo.

Nel caso, infine, di ritiro dell'atto nelle more del procedimento, Codesta Amministrazione dovrà proporre formale richiesta in tal senso.

IL MAGISTRATO ISTRUTTORE
(Dott. Alessandro Mazzullo)



CORTE DEI CONTI

Via Marina n. 5 - 20121 Milano - Italia | Tel. 02 77114335 - 02 77114322 - 02 77114246
e-mail: lombardia.controllo.preventivo@corteconticert.it