



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

composta dai Magistrati:

|                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| Dott. Alfredo Grasselli    | Presidente              |
| Dott. Emanuele Scatola     | Primo Referendario      |
| Dott. Domenico Cerqua      | Primo Referendario      |
| Dott. Alessandro De Santis | Referendario (relatore) |
| Dott. Ilvio Pannullo       | Referendario            |

**Nella camera di consiglio del 20.1.2026**

VISTO l'art. 100, co. 2, Cost.;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 3, co. 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il Decreto emesso dal Dipartimento Amministrazione penitenziaria – Provveditorato Regionale della Campania n. 311 del 29.10.2025, acquisito al prot. Cdc n. 8874 del 14.11.2025;

VISTO il rilievo n. prot. Cdc 9042 del 14.1.2025, formulato dal Magistrato istruttore di questa Sezione Regionale di Controllo;

VISTA la risposta dell'Amministrazione, affidata alla nota n. prot. Cdc 9505 del 24.12.2025;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore (condivisa dal Consigliere delegato al controllo di legittimità sugli atti), che ha richiesto il deferimento del provvedimento in esame alla Sezione Regionale di Controllo per la pronuncia collegiale sul visto e la conseguente registrazione di esso;

VISTA l'ordinanza del Presidente aggiunto della Sezione Regionale di Controllo n. 2/2026, con la quale è stato convocato il Collegio all'adunanza pubblica del 20.1.2026;

RILEVATO che l'Amministrazione non ha depositato ulteriori memorie difensive e non ha partecipato all'adunanza pubblica del 20.1.2026;

UDITO, nella odierna camera di consiglio, il relatore, Ref. Alessandro De Santis;

## **FATTO E DIRITTO**

### **1. Ricostruzione del fatto**

Con il Decreto n. 311 del 29.10.2025, il Dipartimento Amministrazione penitenziaria – Provveditorato Regionale della Campania ha disposto la “proroga tecnica”, ai sensi dell'art. 106, co. 11, d.lgs. n. 50/2016 (applicabile *rationae temporis*), del contratto n. rep. 681 del 27.10.2023, alle stesse condizioni, prezzi e patti stabiliti nel medesimo contratto.

Tale contratto, stipulato con la Slem s.r.l. ha ad oggetto il “*servizio di ristorazione collettiva a ridotto impatto ambientale ... nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria nelle sedi degli Istituti Penitenziari della circoscrizione territoriale del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Campania Lotto 1 - periodo 01.11.2023-31.10.2025*”; ed è stato prorogato “*per il tempo strettamente necessario all'effettivo subentro nel nuovo Servizio di altro appaltatore opportunamente selezionato e, comunque per un periodo non superiore a sei mesi, decorrenti dalla scadenza naturale (01/11/2025) dell'appalto affidato alla società SLEM srl*”. La somma occorrente per la copertura finanziaria della spesa, pari ad euro 346.483,91 oltre iva, trova copertura nei fondi assegnati sul capitolo 1614 pg. 01, quale budget e.f. 2025 e e.f. 2026.

Il predetto atto di proroga tecnica si è reso necessario al fine di garantire l'erogazione del servizio per il tempo necessario al completamento della nuova procedura volta all'individuazione dell'operatore economico deputato all'erogazione del medesimo servizio.

Più precisamente, in mancanza di un "*Ufficio specializzato gare*", l'Amministrazione, con ordine di servizio del 9.6.2025, ha istituito un gruppo di lavoro (composto da un dirigente e quattro funzionari) per l'elaborazione della documentazione relativa alla nuova gara, in assenza di supporto da parte di altri uffici del Dipartimento.

L'appaltatore, per poter fruire di un ulteriore anno di appalto per servizi analoghi, avrebbe potuto presentare, rispettando il termine ultimo di tre mesi precedenti la scadenza dei contratti sopra indicati (31.10.2025), un progetto migliorativo, giusta previsione contenuta nel capitolato; tale evenienza impediva alla stazione appaltante di predisporre ed attivare con congruo anticipo la nuova procedura di gara (il predetto progetto comunque non veniva presentato).

Solo in data 21.10.2025, il Provveditore ha emesso il provvedimento di determinazione a contrarre e la nuova procedura di gara si è aperta con la pubblicazione del bando in Gazzetta europea in data 27.10.2025, sicché si è resa necessaria la proroga tecnica dei contratti vigenti per il tempo necessario all'individuazione del nuovo aggiudicatario del servizio.

## **2. I rilievi del Magistrato istruttore**

Il Magistrato istruttore, attraverso il menzionato foglio di rilievo, procedeva alla formulazione dei seguenti rilievi:

a) Dopo aver rammentato la giurisprudenza cristallizzata da questa Sezione con delibera n. 150/2025, il Magistrato istruttore evidenziava l'insussistenza dei presupposti per il ricorso all'istituto della proroga tecnica (e, nella specie, 1. carattere eccezionale dovuto alla verifica di eventi oggettivamente imprevedibili o anomali; 2. carattere temporaneo; 3. assenza di responsabilità dell'Amministrazione nei ritardi; 4. precedente avvio della procedura ad evidenza pubblica funzionale all'individuazione del nuovo contraente), chiedendo delucidazioni al riguardo;

b) chiedeva inoltre di trasmettere la documentazione comprovante l'assenza, in capo al contraente, di irregolarità fiscali sia definitivamente che non definitivamente accertate. L'Amministrazione rispondeva al rilievo con nota acquisita al prot. Cdc 9505 del 24.12.2025.

### **3. La sottoponibilità delle “proroghe tecniche” al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti**

Occorre preliminarmente rilevare che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile (SCCLEG/5/2022/PREV), sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità di cui all'art. 3, L. n. 20/1994 anche i decreti approvativi di atti di proroga contrattuale, proroga tecnica, rinegoziazione dei contratti pubblici precedentemente registrati dalla Corte dei conti. Il riferimento è a tutti gli atti modificativi (compresi quelli estintivi) di contratti pubblici assoggettati al controllo preventivo della Corte dei conti, poiché *“un diverso orientamento consentirebbe, infatti, all'Amministrazione di apportare una qualsiasi modifica all'atto sottoposto al controllo, senza alcuna possibilità di verifica da parte della Corte dei conti in ordine alla legittimità delle scelte operate”*.

A suffragio di tale ricostruzione, la Sezione centrale di controllo di legittimità osserva che l'art. 35, D.Lgs. n. 36/2023 (cfr., quanto alla disciplina attualmente vigente, artt. 14, co. 4 e 37, D.Lgs. n. 36/2023), *“ai fini del calcolo del valore stimato di un appalto, prevede al comma 4 che si tenga conto del valore di eventuali opzioni o rinnovi del contratto stabiliti esplicitamente nei documenti di gara e, ai successivi commi 9 e 10, che occorre prendere in considerazione, in ipotesi di appalti aggiudicati per lotti distinti, il valore complessivo stimato della totalità dei lotti”*; dal che discende che lo stesso legislatore ha mostrato chiaramente di dare rilevanza non al valore del singolo contratto, ma della complessiva operazione negoziale, sia nell'ipotesi di appalti per lotti distinti, sia in caso di previste opzioni; valore che assume quindi rilievo *“sia con riferimento alla procedura di scelta del contraente, sia con riguardo alle forme di controllo”* (cfr., quanto alla sottoponibilità a controllo degli atti di proroga tecnica, *ex plurimis*, SCCLEG/10/2015/PREV, SRCPUG/96/2020/PREV, SRCSIC/124/2020/PREV).

Secondo quanto già chiarito da questa Corte, con orientamento ritenuto pienamente condivisibile, la facoltà – riconosciuta all'amministrazione – di modificare la durata del contratto per il tempo strettamente necessario alla conclusione della nuova procedura

costituisce esercizio di un “diritto potestativo”, cui corrisponde l’obbligo del contraente privato di eseguire le prestazioni previste agli stessi prezzi, patti e condizioni (SRCSIC/124/2020/PREV).

Il diritto potestativo consiste nel potere attribuito ad un soggetto di modificare, con un proprio atto, la sfera giuridica di un altro soggetto, che versa in situazione di soggezione. Caratteristica peculiare di tale posizione giuridica – che ha indotto parte della dottrina a collocare dogmaticamente la stessa “a metà strada” tra i diritti obbligatori ed i diritti reali – va rintracciata nella “immediatezza”, in virtù della quale il titolare del diritto potestativo può soddisfare il suo interesse attraverso una manifestazione di volontà unilaterale, senza necessariamente dover ottenere la collaborazione o l’accettazione dell’altra parte.

Tanto premesso, deve ribadirsi l’orientamento, già affermato da questo Collegio (cfr., *ex plurimis*, delibera n. 167/2025) secondo cui escludere le proroghe dal novero degli atti rientranti nella menzionata lett. g) dell’art. 3, L. n. 20/1994 significherebbe frustrare la *ratio* del controllo, sottraendo al monitoraggio della Corte le modifiche in fase esecutiva del contratto registrato ed in tal modo propiziando proprio in tale fase – che non è una “terra di nessuno” ma è fortemente permeata dalla preservazione dell’interesse pubblico all’ottenimento tempestivo delle prestazioni pattuite – una elusione della disciplina dell’evidenza pubblica.

Del resto, al ricorrere di un appalto avente ad oggetto l’esecuzione periodica o continuata di un servizio, la proroga del contratto, pur configurandosi quale mera dilatazione temporale dello stesso, produce, quale conseguenza ulteriore, un incremento della prestazione contrattuale dovuta, che dovrà essere erogata per un tempo maggiore con la percezione di un ulteriore compenso. Sottrarre alla Corte la possibilità successiva di controllare le modalità di esercizio di quell’opzione di proroga che ha già superato il controllo preventivo di legittimità significherebbe “aprire la via” ad un esercizio della stessa potenzialmente disancorato dalla rigorosa sussistenza dei presupposti fondanti il diritto potestativo, circostanza dalla quale potrebbero discendere gravi conseguenze in punto di alterazione dell’assetto concorrenziale del mercato e pari accesso degli operatori economici alla stipula dei contratti pubblici. Da ultimo, può osservarsi che l’atto unilaterale costituente esercizio della facoltà di proroga tecnica finisce comunque per incidere – in senso

modificativo – sul contratto originariamente soggetto a controllo e registrazione da parte di questa Corte; sicché, onde preservare la *ratio* surriferita, deve interpretarsi il riferimento ai “contratti”, contenuto 9 nell’art. 3, l. n. 20/1994, come locuzione idonea a ricomprendere, onde assicurare la “completezza” del controllo, anche gli atti negoziali unilaterali che su tali contratti incidano in senso modificativo, per evitare che il quadro normativo applicato in sede di stipula ed approvazione del contratto possa essere sostanzialmente eluso in fase esecutiva. In tale ottica, la sottoposizione al controllo preventivo di legittimità dei decreti approvativi di “proroghe tecniche” non costituisce il frutto di una interpretazione estensiva del termine “contratti” contenuto nell’art. 3, L. n. 20/1994, bensì null’altro che una fisiologica prosecuzione dell’attività di controllo avente ad oggetto – *ab origine* – il contratto pubblico il cui valore supera le soglie ivi indicate; e ciò sulla scorta della considerazione che tali decreti approvativi non danno origine ad inediti rapporti negoziali di diritto pubblico (o, in altra visuale prospettica, di diritto privato speciale), ma finiscono per incidere su rapporti negoziali già esistenti che, per espressa previsione normativa, sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità di questa Corte.

#### **4. Il rilievo di cui al punto a)**

Tanto premesso in riferimento alla assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità degli atti negoziali di proroga tecnica, è possibile procedere al vaglio del rilievo sub a).

Ebbene, ad avviso del Collegio, nel caso di specie non ricorrono i presupposti per ricorrere legittimamente all’istituto della proroga tecnica, enucleati da questa Sezione con le delibere nn. 167, 168, 169, 170 e 171/2025 sulla base dell’art. 106, d.lgs. n. 50/2016, applicabile *rationae temporis* (ma considerazioni non dissimili valgono anche alla luce del quadro normativo tracciato dal d.lgs. n. 36/2023).

L’istituto della c.d. proroga tecnica, non espressamente e direttamente disciplinato dall’ordinamento sovranazionale degli appalti pubblici, trova collocazione all’interno delle fattispecie di “*Modifica di contratti durante il periodo di efficacia*” disciplinate dall’art. 106, D.Lgs. n. 50/2016 (oggi art. 120, D.Lgs. n. 36/2023), che ha recepito le previsioni dell’art. 72 della Direttiva n. 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26.2.2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE. Si è dunque in presenza di una

modifica dell'oggetto del contratto che concerne la maggiore durata dell'appalto e il cui fondamento normativo poggia sull'esigenza di garantire la continuità di un servizio nell'interesse dell'amministrazione, nelle more dello svolgimento della procedura di evidenza pubblica per il nuovo affidamento (cfr. SRCSIC/124/2020/PREV). Dunque, per ragioni di tutela della concorrenza e della competizione paritaria tra imprese, l'istituto della proroga assume una peculiare declinazione ove avente ad oggetto i contratti ad evidenza pubblica. Infatti, in base all'art. 106, D.Lgs. n. 50/2016, la proroga tecnica è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure funzionali all'individuazione di un nuovo contraente; e ciò onde evitare che, attraverso il ricorso a tale istituto si finisca per eludere la disciplina di matrice comunitaria avente ad oggetto siffatte procedure, alterando la fisiologica competizione concorrenziale tra gli operatori economici interessati.

Tale istituto, come già innanzi accennato, va tenuto concettualmente distinto dalla rinnovazione, operazione avente ad oggetto un contratto che ha già cessato la sua efficacia e che, sulla base di una rivalutazione dell'assetto degli interessi in gioco, viene nuovamente stipulato dall'amministrazione con il medesimo contraente, previa eventuale modifica dei contenuti, dando vita ad un rapporto giuridico autonomo rispetto al precedente (istituto il cui spazio operativo, nell'ambito dei contratti pubblici, è piuttosto limitato).

In senso più ampio può osservarsi, richiamando le condivisibili coordinate ermeneutiche tracciate dalla Sezione regionale di controllo per la Sicilia (SRCSIC/124/2020/PREV), che, secondo quanto chiarito dal considerando n. 107 della Direttiva n. 2014/24/UE, “... *La nuova procedura d'appalto è necessaria quando sono apportate modifiche sostanziali al contratto iniziale, in particolare all'ambito di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti [...]. Tali modifiche dimostrano l'intenzione delle parti di rinegoziare elementi essenziali o condizioni del contratto in questione. Ciò si verifica in particolare quando le condizioni modificate avrebbero inciso sul risultato della procedura di base nel caso in cui fossero già state parte della procedura iniziale*”. Nel successivo considerando n. 111, è, poi, precisato che “*rispetto ai singoli contratti, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la possibilità di prevedere modifiche mediante clausole di revisione o di opzione, senza che tali clausole conferiscano loro discrezionalità illimitata. La presente direttiva dovrebbe pertanto stabilire in che misura le modifiche possano essere previste nel contratto iniziale*”.

In applicazione di tale principio, con ampia e generale formulazione, l'art. 72, paragrafo 1, lett. a), della Direttiva n. 24/2014 stabilisce, pertanto, che *"[i] contratti e gli accordi quadro possono essere modificati senza una nuova procedura d'appalto a norma della presente direttiva [...] se le modifiche, a prescindere dal loro valore monetario, sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi, o opzioni. Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche od opzioni, nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate. Esse non apportano modifiche o opzioni che avrebbero l'effetto di alterare la natura generale del contratto o dell'accordo quadro"*. L'enunciato normativo è stato sostanzialmente recepito nell'art. 106, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 50/2016.

Ciò posto, con particolare riferimento alla modifica temporale del contratto realizzata tramite proroga tecnica, questa Sezione, ancora una volta attraverso la deliberazione n. 150/2025 (cfr. anche deliberazione n. 104/2025), ha avuto modo di precisare che solo il valore dell'opzione di proroga contrattuale di cui al co. 10 dell'art. 120, D.Lgs. n. 36/2023, in quanto necessariamente delimitata nell'*an* e nel *tempus*, risulta preventivamente stimabile. Al contrario, di regola, non appare aprioristicamente quantificabile, sia per l'eccezionalità (quindi, imprevedibilità) della ipotesi, sia per l'incertezza circa la sua eventuale reiterazione, il valore della proroga tecnica di cui al co. 11 dell'art. 120, D.Lgs. n. 36/2023 (precedentemente co. 11 dell'art. 106, D.Lgs. n. 50/2016, applicabile al caso di specie). Infatti, nella sua connotazione ordinaria, l'istituto della proroga tecnica appare ontologicamente incompatibile con una predeterminazione puntuale della durata in quanto volto a porre rimedio all'eventuale protrazione della gara per il rinnovo della commessa pubblica, protrazione la cui lunghezza, risultando legata a circostanze oggettive ed eccezionali che prescindono dalla volontà dell'amministrazione, non può essere aprioristicamente delimitata. Del resto, anche la Relazione illustrativa del D.Lgs. n. 36/2023, redatta dall'Ufficio studi del Consiglio di Stato, a pag. 172, rileva che la proroga tecnica risulta attivabile solo ove ricorrano situazioni *"eccezionali"*; sicché è ragionevole ritenere che, data la non ordinarietà di tali situazioni, sia ben difficile poter operare una preventiva perimetrazione temporale della durata delle stesse e della conseguente durata della proroga tecnica.

Anche sotto la vigenza del Codice del 2016, la giurisprudenza amministrativa ha condivisibilmente chiarito che la proroga tecnica è ammissibile solo per circostanze *“obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione”* (Tar Campania, Napoli, n. 4109/2018; TRGA Trento, n. 382/2018), richiedendosi al riguardo una analitica motivazione (Tar Lazio, Roma, n. 9212/2018). Più precisamente, affinché la proroga tecnica sia legittima, devono ricorrere 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) deve avere carattere temporaneo, rappresentando uno strumento finalizzato esclusivamente ad assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro (c.d. contratto ponte);
- 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. Infatti, la proroga tecnica trova giustificazione solo nei casi eccezionali in cui, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, vi sia l'effettiva esigenza di assicurare il servizio nelle more del reperimento di un altro contraente (Tar Campania, Napoli, n. 891/2022). Peraltro, dal momento che il co. 11 dell'art. 106 fa riferimento alla necessità della proroga ai fini della *“conclusione”* delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente, presupposto per l'esercizio di tale facoltà va ravvisato nella circostanza che tale gara sia stata già quantomeno bandita. Del resto, costituisce *modus operandi* fisiologico e ragionevole bandire la nuova gara ben prima che il contratto stipulato ad esito della precedente sia scaduto. In tal senso si è più volte espressa anche la giurisprudenza amministrativa, osservando che *“il ricorso alla c.d. proroga tecnica presuppone, altresì, che la procedura per l'individuazione del nuovo contraente sia già in corso”* (sul punto, cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, n. 314/2024; Tar Veneto, n. 449/2024; Tar Sicilia, Catania, n. 3383/2023; cfr. anche Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 141/2025);
- iiii) la proroga tecnica deve essere disposta dall'Amministrazione prima della scadenza del contratto al quale detta proroga si riferisce, poiché presuppone che esso sia ancora in corso di esecuzione (Tar Lazio, Roma, n. 14297/2023).

In definitiva, l'istituto della proroga tecnica rappresenta una "*soluzione di carattere eccezionale in caso di effettiva necessità di assicurare il servizio e sempre che l'esigenza di ricorrere a tale dilazione del termine di durata dell'affidamento non dipenda da causa imputabile alla stazione appaltante*" (*ex plurimis*, Cons. St., n. 2882/2009), altrimenti dovendosi attivare i necessari meccanismi concorrenziali, volti a preservare la parità di trattamento degli operatori economici del mercato di riferimento.

Opinare diversamente significherebbe – paradossalmente – tramutare 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, ossia evenienze fronteggiabili attraverso la diligente attivazione dei funzionari pubblici responsabili. Infatti, opinando in senso contrario l'opzione di proroga tecnica puntualmente prevista e delimitata negli atti di gara finirebbe per smarrire il suo carattere di eccezionalità ed imprevedibilità, tramutandosi in uno strumento ordinario di gestione della fase esecutiva del contratto, con conseguente affievolimento anche dell'obbligo motivazionale richiesto. Ciò andrebbe a stemperare la netta linea di demarcazione con la proroga contrattuale – in conseguenza dello sbiadimento del confine tra i due istituti, costituita proprio dall'imprevedibilità ed eccezionalità delle circostanze che giustificano il ricorso alla proroga tecnica – che, invece, il nuovo codice, attraverso la collocazione topografica della disciplina dei due istituti in commi separati, ha inteso più nettamente rimarcare.

Da ultimo, deve osservarsi che la puntuale delimitazione dell'ambito operativo della proroga tecnica si pone a presidio non solo del bene giuridico concorrenza, senz'altro leso dalla dilatazione temporale senza gara dei contratti già in essere, ma anche dell'interesse pubblico e, in ultima analisi, del risultato; infatti, il mancato completamento della nuova gara prima della scadenza del precedente contratto – in specie ove avvenga in maniera sistematica – mette a rischio l'esecuzione della prestazione finalizzata alla realizzazione dell'interesse pubblico, poiché il precedente contraente potrebbe *medio tempore* aver perso i requisiti oggettivi e/o soggettivi richiesti o essersi venuto a trovare in una situazione di crisi di impresa o insolvenza, circostanze che compromettono la sua capacità di erogazione del

servizio o della fornitura, cui l'amministrazione non potrebbe porre tempestivamente rimedio facendo subentrare nuovo contraente.

**4.1.** Rapportando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie occorre rilevare che l'impiego dell'istituto della proroga tecnica non si pone in sintonia con il quadro normativo di riferimento.

Si rileva che la proroga tecnica oggetto di odierno esame è intervenuta in data 29.10.2025 e che il bando funzionale all'individuazione del nuovo aggiudicatario è stato pubblicato in Gazzetta europea soltanto due giorni prima, ossia in data 27.10.2025, a fronte di una scadenza dei precedenti contratti collocata in data 31.10.2025.

Tale circostanza è di per sé idonea ad evidenziare un *modus operandi* patologico dell'Amministrazione, dal momento che la nuova gara è stata bandita a ridosso della scadenza del precedente contratto avente ad oggetto il medesimo servizio, sicché sarebbe stato sostanzialmente impossibile individuare per tempo – attraverso una procedura selettiva rispettosa del principio di *par condicio* – il nuovo contraente.

Dunque, il ricorso alla proroga tecnica si è reso necessario a causa di un ritardo nell'indizione della nuova procedura e tale ritardo appare imputabile all'Amministrazione e, in particolare, ad un difetto di coordinamento tra articolazioni centrali e periferiche della stessa.

Valga infatti rilevare che, secondo quanto rappresentato nella risposta al rilievo, è stata riconosciuta all'appaltatore uscente la possibilità, entro il termine di tre mesi precedenti alla scadenza dei contratti, di presentare un progetto migliorativo. Tale circostanza parrebbe aver impedito la tempestiva predisposizione della documentazione funzionale allo svolgimento della nuova gara, da adeguare alle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 36/2023; documentazione che è risultata pronta per la pubblicazione in Gazzetta europea solo in data 27.10.2025.

Peraltro, nel frangente temporale che intercorre tra la scadenza del termine per la presentazione del progetto migliorativo e la scadenza del precedente contratto – comprensivo del mese di agosto – non solo si è verificato l'avvicendamento del Provveditore regionale, ma è emerso in maniera evidente il difetto di organizzazione e programmazione dell'Amministrazione, concretizzatosi nella mancanza di un Ufficio specializzato in gare e

nell'istituzione, a meno di 5 mesi dalla scadenza del precedente contratto, di un Gruppo di lavoro non specializzato e non supportato dall'Amministrazione centrale; gruppo di lavoro che, non potendo riutilizzare la documentazione relativa alla precedente gara (stante l'entrata in vigore *medio tempore* del d.lgs. n. 36/2023 e l'aggiornamento dei CAM) si vedeva costretto a predisporre, in un arco temporale di pochi mesi, la documentazione di gara aggiornata, pur non disponendo di competenze specifiche.

In un quadro così tratteggiato, pare piuttosto evidente che il mancato completamento della nuova gara entro il termine di scadenza del precedente contratto non è stato dovuto alla verifica di eventi imprevedibili ed eccezionali non imputabili all'Amministrazione, quanto ad un difetto di organizzazione e di coordinamento tra articolazioni periferiche e centrali della stessa, che ha provocato un ritardo nella predisposizione e pubblicazione della nuova documentazione di gara (avvenuta solo in data 27.10.2025), in conseguenza della quale detta gara verrà a conclusione – secondo la prognosi formulata dall'Amministrazione in sede risposta al rilievo, che comunque non tiene conto della presentazioni di eventuali ricorsi dinanzi al G.A. – entro la prima settimana di marzo 2026.

Proprio l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (risalente al 1°4.2023) avrebbe dovuto indurre l'Amministrazione – stimolando la collaborazione sinergica tra le sue diverse articolazioni – ad una anticipata predisposizione della documentazione di gara aggiornata, in guisa tale da disporre di un arco temporale anteriore alla scadenza del contratto congruo al completamento della procedura (tenuto conto che l'allegato I.3 al d.lgs. n. 36/2023 individua, quale termine per la conclusione delle procedure aperte con selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, un termine di 9 mesi); ciò anche tenuto conto della rilevanza degli interessi pubblici coinvolti, legati alla preservazione delle prestazioni erogate dal personale dell'Amministrazione penitenziaria (e dei diritti fondamentali dei relativi operatori), strettamente funzionali alla salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza degli istituti carcerari.

Ciò senza omettere di rilevare che, nella quantificazione prognostica del tempo necessario ai fini dello svolgimento ed ultimazione delle nuove procedure ad evidenza pubblica, le Amministrazioni statali devono tenere conto, in riferimento alle gare che superano le soglie di rilevanza previste dall'art. 3, L. n. 20/1994, anche del tempo necessario allo svolgimento

del procedimento di controllo preventivo di legittimità dinanzi a questa Corte, essenziale ai fini del consolidamento dell'efficacia del contratto.

Del resto, il difetto di programmazione del fabbisogno concernente il servizio in questione e le carenze nel coordinamento tra il livello centrale e quello periferico dell'amministrazione ministeriale interessata emergono dalla risposta al rilievo anche nella parte in cui si evidenzia che l'Amministrazione periferica non dispone di personale specializzato nella gestione delle procedure ad evidenza pubblica, ciò rendendo vieppiù opportuno e necessario un supporto tecnico da parte dell'Amministrazione centrale, da attivare con largo anticipo rispetto alla scadenza del precedente contratto.

#### **5. Il rilievo di cui al punto b)**

Il Magistrato istruttore ha altresì chiesto all'Amministrazione di trasmettere la documentazione attestante l'assenza, in capo al contraente, di irregolarità fiscali sia definitivamente che non definitivamente accertate.

L'Amministrazione ha ottemperato all'obbligo di trasmissione e, dal certificato trasmesso, in relazione alla richiesta pervenuta all'Agenzia delle Entrate in data 11.11.2025, non emergono violazioni definitivamente e non definitivamente accertate.

Il rilievo può considerarsi superato.

#### **6. Conclusioni**

In considerazione del mancato superamento del rilievo formulato dal Magistrato istruttore sub a) e tenuto conto delle considerazioni sviluppate in parte motiva, deve procedersi alla ricusazione del visto e della conseguente registrazione del Decreto del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Provveditorato regionale della Campania n. 311 del 29.10.2025, acquisito al prot. Cdc n. 8874 del 14.11.2025, circostanza che produce la definitiva inefficacia ed ineseguibilità dell'atto negoziale di proroga tecnica.

**P.Q.M.**

**La Sezione regionale di controllo per la Campania**

Ricusa il visto e la conseguente registrazione del Decreto del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria – Provveditorato regionale della Campania n. 311 del 29.10.2025.

Dispone, altresì, la pubblicazione della presente pronunzia sul sito istituzionale dell'Amministrazione, nella sezione *“Amministrazione trasparente – controlli e rilievi sull'Amministrazione”* ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013. L'Amministrazione è tenuta ad informare questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 20.1.2026.

IL MAGISTRATO est.

Dott. Alessandro De Santis

IL PRESIDENTE

Dott. Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria in data  
Il Direttore del Servizio di supporto  
Dott. Mauro Grimaldi