



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

Alla Corte dei Conti  
Sezione Regionale di Controllo per il Lazio  
Ufficio del Controllo Preventivo di Legittimità  
Via Baiamonti 25  
00195 ROMA  
PEC: lazio.controllo@corteconticert.it

E p.c. Alla Ragioneria Territoriale dello Stato di Roma  
Via Parboni 6  
00153 ROMA  
PEC: rts-rm.rgs@pec.mef.gov.it

**Oggetto:** Controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3 comma 1 legge n. 20/94. Decreto n. 52469 del 24 giugno 2021 di approvazione del contratto specifico Rep. 119 del 25/06/2021, sottoscritto tra il provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per il Lazio, Abruzzo e Molise e la Ditta Sirio s.r.l. (Corte dei Conti prot. N. 4955 del 30/06/2021).

1

In ordine al provvedimento di cui in oggetto, si trasmettono di seguito i chiarimenti richiesti da codesta Corte.

**1. Richiesta di elementi concernenti il rispetto dei limiti normativi in tema di stipula di contratti pubblici (c.d. stand still sostanziale)**

La stipula del contratto specifico Rep. 119 del 25 giugno 2021 interviene nel rispetto dello stand still sostanziale, così come previsto dall'art. 32 comma 9 del d.lgs. n.

*M.L.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*

*Tel. 06.685181 e mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) - [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)*



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

50/2016. Come richiesto da Codesta Rispettabilissima Corte, si allegano i seguenti documenti:

- a. Comunicazione in data 19 maggio 2021 della determina di approvazione della proposta di aggiudicazione Decreto Provveditoriale n. 59 del 18/05/2021 agli operatori economici interessati (partecipanti lotto di gara). Scadenza dello stand still sostanziale in data 23 giugno 2021 – ALLEGATO N. 1
- b. Pubblicazione sito Ministero della Giustizia – sezione ‘Amministrazione Trasparente’ - in data 19 maggio 2021 della determina di approvazione della proposta di aggiudicazione. URL di pubblicazione:  
[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_4\\_1.page?contentId=SBG332857&ppreviousPage=mg\\_1\\_4\\_1](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_4_1.page?contentId=SBG332857&ppreviousPage=mg_1_4_1)
- c. Dichiarazione di intervenuta efficacia dell'aggiudicazione del 24/06/2021 prot. 314.ID (m\_dg.DAPPR20.24/06/2021.0000314.ID) – ALLEGATO N. 2;

2

## **2. Richiesta di elementi concernenti il rispetto dei limiti normativi in tema di stipula di contratti pubblici (c.d. stand still processuale)**

Come richiesto da Codesta Rispettabilissima Corte, di seguito si riporta la ricognizione del contenzioso atta a comprovare il rispetto dei limiti normativi in tema di stipula dei contratti pubblici (c.d. stand still processuale).

### **Ricognizione contenzioso**

Il lotto oggetto del contratto è stato interessato da due ricorsi:

M.A.

Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma

tel. 06.6851511 mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) – [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

- unitamente ad altri lotti, dal ricorso numero di registro generale 8624/2020 Tar Lazio. La procedura di gara è stata prima sospesa in ragione del decreto monocratico TAR LAZIO n. 08624/2020 REG.RIC. del 29/10/2020, che accoglieva l'istanza di misure cautelari monocratiche, e poi riattivata in data 20/11/2020 su piattaforma ASP con comunicato prot. 657 in ragione dell'Ordinanza n. 07134/2020 REG.PROV.CAU TAR LAZIO, pubblicata il 18/11/2020, che respingeva l'istanza cautelare dei ricorrenti. Con sentenza del TAR Lazio del 25 maggio 2021, n. 07634/2021 Reg. Prov. Coll., il ricorso veniva dichiarato improcedibile. (ALLEGATI da N.3 a N.6)
- dal ricorso registro generale n. 26/2021 TAR Abruzzo, in seguito al quale, comunicato del 22 gennaio 2021 pubblicato su piattaforma ASP, si è provveduto a sospendere la procedura per il lotto n. 6 48-Abruzzo e Molise cig 834948442A in ottemperanza al Decreto n. 17 del Tar Abruzzo, pubblicato in data 22 gennaio 2021, che accoglieva l'istanza di misure cautelari monocratiche. Successivamente il TAR Abruzzo, con Ordinanza n. 00075/2021 del 24 febbraio 2021, dichiarava la propria incompetenza territoriale, individuando la competenza nel TAR Lazio. Il TAR Lazio con Decreto n. 01482 /2021 (ricorso numero di registro generale 2699) accoglieva l'istanza cautelare di misure monocratiche. Lo stesso TAR Lazio con Ordinanza n. 04030 /2021 del 23 marzo 2021 assegnava ulteriori 30 giorni alle parti per il deposito delle memorie. Con Sentenza n. 07633 /2021 del 25 maggio 2021 dichiarava il ricorso improcedibile. (ALLEGATO N.7)



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

### *Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

#### **3. Rilievi concernenti la determinazione dell'oggetto del servizio affidato**

Si chiedono informazioni sulla reale esecuzione del servizio di sopravvitto, servizio nel quale la pubblica amministrazione è garante in termini di attuazione ma non ne fruisce minimamente, essendo lo stesso svolto esclusivamente a favore di terzi privati, i detenuti, che sono gli unici beneficiari del servizio nel quale l'Amministrazione penitenziaria svolge per norma di legge un ruolo di preminente controllo di legalità che si spiegherà meglio in seguito.

E', pertanto, necessario delimitare il quadro di riferimento nel quale va perimetrata l'esatta natura giuridica del servizio del sopravvitto anche tenendo conto di come esso si sia sviluppato e si debba continuare a sviluppare per garantirne la sua vera essenza.

Al fine di poter correttamente inquadrare il servizio del sopravvitto bisogna, preliminarmente, verificare se tale servizio corrisponda ad un servizio prestato ad una pubblica amministrazione o se si tratti di un servizio reso ad un soggetto privato. Per far ciò bisogna partire dalla sua origine.

Il servizio di sopravvitto nasce dal così detto "Bettolino", rappresentato da uno spaccio di vini e di altri generi alimentari annesso alle caserme e talora anche alle carceri. La maggioranza dei detenuti doveva accontentarsi del vitto fornito dall'amministrazione carceraria, mentre quelli che potevano disporre di denaro avevano la possibilità di acquistare altri generi alimentari al "bettolino" oppure tramite il cosiddetto "spendino", facendosi comprare fuori ciò che era permesso.

M.A.

Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma

Tel. 06.638481 e-mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) - [pr.roma@giustiziacer.it](mailto:pr.roma@giustiziacer.it)



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

Successivamente, la somministrazione di tali generi viene demandata ad una impresa esterna che, sotto indicazione e controllo del Direttore, provvedeva a fornire i “racchiusi” (all’epoca la norma indicava così i detenuti), di quei generi consentiti a prezzi inferiori a quelli in corso nella città di riferimento.

Chiaramente tutti i generi che l’impresa somministrava ai detenuti dovevano essere di qualità, in perfetto stato e controllati dal medico e dal direttore (un po’ come avviene oggi con la Commissione demandata all’uopo).

L’evoluzione del bettolino ha portato all’attuale SOPRAVVITTO, che il vocabolario Treccani indica quale: “vitto supplementare accordato nelle carceri, nelle comunità”; mentre altri dizionari indicano con: “Vitto sostitutivo o aggiuntivo dei pasti ordinari, che il recluso si procura a proprie spese”.

5

Come è evidente dalla sua etimologia e significato, è facile capire che non si tratta di servizio reso ad una pubblica amministrazione ma a dei soggetti che sono in custodia presso una pubblica amministrazione e che “spendono” i propri denari, con modalità e quantità che sfuggono al controllo dell’Amministrazione, nel senso che essa non può determinare a priori quali saranno le decisioni dei detenuti circa la spesa che vorranno sostenere con il proprio denaro.

Già a partire da questa semplice considerazione non si vede come possa la stazione appaltante inserire in un quadro economico, o altro tipo di previsione finanziaria,

*M.S.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*

*Tel. 06.658181 e mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) – [pr.roma@giustiziacert.it](mailto:pr.roma@giustiziacert.it)*



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

### *Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

l'importo anche minimamente approssimativo di quello che sarà un servizio del tutto sconosciuto all'Amministrazione penitenziaria nella sua manifestazione quantitativa.

Per assurdo, i detenuti potrebbero per un anno intero non fare alcun acquisto al sopravvitto senza che l'Amministrazione penitenziaria, oggi nella veste di stazione appaltante, possa minimamente influenzare tale andamento.

Il sopravvitto non si configura come uno spaccio interno, in cui si può comprare di tutto, come in un supermercato: carne da cucinare, biscotti, frutta, formaggio, vino in cartone da 250 cl., caffè, detersivo, pentole, bombolette di gas, ecc.

In realtà gli acquisti vengono fatti tramite le liste compilate sul Mod.72 dagli "spesini", detenuti addetti, sulla base delle richieste dei detenuti e consegnate all'ufficio preposto alla gestione delle procedure. Il Mod. 72 non può contenere tutti i generi essendo alcuni vietati dalla norma (Ordinamento Penitenziario), altri invece possono essere inseriti ex novo su ordinanza del Magistrato di Sorveglianza in accoglimento di alcune istanze di detenuti che chiedono un ampliamento dei beni da poter acquistare (ad esempio abbonamenti di riviste giuridiche).

Si può affermare che il sopravvitto "moderno" ha conservato le stesse caratteristiche di quello ottocentesco del bettolino. Ovvero, al detenuto è consentita la possibilità di comprare dei generi alimentari extra rispetto al vitto che passa lo Stato. Rimane immutata la fruizione del sopravvitto con metodologie di approvvigionamento che sicuramente oggi si potrebbero considerare superate e che potrebbero anche essere

*M.S.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*

*Tel. 06.658481 e-mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) - [pr.roma@giustiziacert.it](mailto:pr.roma@giustiziacert.it)*



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

sostituite, ma ciò non può avvenire di certo con l'introduzione nel bando e nella *lex specialis* del servizio di sopravvitto quale servizio prestato a favore di una pubblica amministrazione e quindi dotato di un piano economico includente sia il Vitto (quantificabile e pagato dalla stazione appaltante) sia il Sopravvitto (pagato dai detenuti con il loro denaro e non soggetto ad alcun vincolo di spesa minima: i detenuti potrebbero decidere di farsi portare i beni del sopravvitto inseriti al modello 72 o altri dai propri familiari con consegna in fase di colloquio o altra modalità – invio di un pacco), chiedendo che quest'ultimo sia contestualmente inserito in un piano economico e determinato nel valore.

A questo punto è d'obbligo chiedersi come potrebbe garantire l'amministrazione penitenziaria il flusso economico derivante da una "libera" scelta del detenuto sui beni del sopravvitto da acquistare. L'amministrazione penitenziaria tramite la direzione può soltanto limitare il quantitativo di spesa, limite che deriva da precise norme contenute nell'Ordinamento Penitenziario e nel Regolamento di attuazione e che ne fissa il quantitativo giornaliero, settimanale e mensile, ovviamente tenuto conto della disponibilità economica del detenuto che si appresta ad effettuare gli acquisti con i propri fondi.

Volendo scendere nello specifico, non si evidenzia alcuna ipotesi che corrisponda alla effettiva configurazione giuridico-contrattuale a cui dovrebbe farsi riferimento con il servizio di Sopravvitto in quanto lo si vorrebbe condurre dentro il perimetro della base d'asta. Tale interpretazione ottenuta dalla lettura dell'art.35, comma 4 del d.lgs. n.50



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Proveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

del 2016 e smi che recita: *"il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA, valutato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara. Quando l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore prevedono premi o pagamenti per i candidati o gli offerenti, ne tengono conto nel calcolo del valore stimato dell'appalto."*, non appare conferente con l'ipotesi meglio sopra delineata.

Infatti, ora è chiaro che vi è un impedimento oggettivo di calcolo del sopravvitto, motivo per il quale non può essere indicato quantitativamente per valutarne la convenienza tecnica ed economica.

8

Tra l'altro il servizio di sopravvitto, a differenza del vitto, non impone uno stoccaggio di magazzino essendo le richieste dei detenuti di norma concentrate in due giornate settimanali ed evase successivamente nei due giorni seguenti. L'appaltatore ha quindi tutto il tempo per organizzare la consegna dei beni richiesti, senza perdite o altre voci di costo impegnate.

Di certo se si fa confluire il servizio di sopravvitto in un rapporto contrattuale d'appalto, anche quale elemento opzionale, tra pubblica amministrazione quale stazione aggiudicatrice e operatore economico non si può negare che vi sia la necessità di rendere tale servizio opzionale determinato o quanto meno facilmente determinabile.

M.L.

Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

### *Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

Solo così potrebbe essere indirizzato nell'alveo del tipico rischio d'impresa addossando ad essa la possibilità di prevedere la remunerabilità del servizio. Purtroppo, tale passaggio nel servizio di sopravvitto non può verificarsi e l'operatore economico dovrà accettare il completo trasferimento del rischio tipico di impresa (domanda e offerta) ed il corrispondente recupero degli investimenti effettuati per garantire il servizio (in questo caso del sopravvitto).

L'equivoco circa la sua inclusione quale parte del contratto di appalto del vitto può essere risolto analizzando il sopravvitto dal lato del pagamento del servizio. A soccorso di tale visione si richiamano le circolari della Ragioneria Generale dello Stato n.22/2008 e n.29/2009 (ALLEGATO 7-BIS e 7-TER) che, chiarendo cosa si debba intendere per pagamento, prevedono forme di esclusione soggettiva ed oggettiva illustrando il comportamento da attuare in particolari operazioni. Nelle predette circolari è stato definito il significato di pagamento in senso "privatistico", ovvero riferito "all'adempimento di un obbligo contrattuale". Pertanto, il pagamento è da considerarsi quale adempimento di un'obbligazione pecuniaria derivante da un rapporto contrattuale o obbligazionario.

9

Inoltre, proprio con la circolare 22/2008 – il cui compito è stato quello di chiarire il contenuto del DM 40/2008 – viene data un'ulteriore indicazione che interessa proprio il quesito posto, nel passaggio in cui recita: "si reputa che la norma in argomento non debba applicarsi al semplice trasferimento di somme che, pur transitando per la

11.4

Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma

Tel. 06.688181 e-mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) – [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

pubblica amministrazione, non costituiscono, tuttavia, un vero e proprio pagamento nel senso poc'anzi illustrato" (adempimento di un obbligo contrattuale).

Ora, per meglio individuare la problematica posta è necessario comprendere cosa si intende per servizio di Sopravvitto. Tale istituzione risale al 1920, anno in cui fu emanato il Regolamento Generale per gli stabilimenti carcerari. Il servizio del sopravvitto è collegato al contratto di appalto del vitto, con il quale viene fornito dalla Ditta appaltatrice la colazione, pranzo e cena a ciascun detenuto. I detenuti, ove abbiano fondi disponibili a loro disposizione per effettuare la spesa di generi alimentari aggiuntivi rispetto a quelli garantiti dall'Amministrazione penitenziaria, possono ricorrere al servizio di acquisto di generi alimentari forniti dalla stessa Ditta al costo del libero mercato.

10

In seno all'Amministrazione penitenziaria vige l'obbligo di verifica e controllo affinché i prezzi praticati per i beni sopradetti ed inseriti nel Modello 72, così si chiama la lista dei prodotti acquistabili dai detenuti a catalogo, siano corrispondenti a quelli praticati nei supermercati presenti nelle zone limitrofe all'Istituto penitenziario. L'Amministrazione penitenziaria non fornisce tali beni ai detenuti, i quali possono scegliere, a determinate condizioni (autorizzazione del Direttore dell'Istituto dietro domandina mod.393 in rapporto ai fondi disponibili e sufficienti, entro limiti mensili o settimanali fissati dall'Ordinamento penitenziario), di acquistare o meno i beni di cui sentono l'esigenza, tramite la Ditta del vitto e del sopravvitto.

*U.S.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*

*Tel. 06.655151 e mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) - [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)*



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

### *Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

Va chiarito che i detenuti non possono gestire in modo autonomo il loro denaro presente sul conto corrente postale personale, ovvero effettuare loro stessi i pagamenti in quanto il conto corrente personale viene per previsione di legge gestito dall'istituto di detenzione, pertanto i detenuti possono effettuare i pagamenti solo se autorizzati e nei limiti fissati. In definitiva, ogni movimento di denaro deve passare obbligatoriamente tramite il servizio gestito dal Cassiere dell'istituto, a cui è affidata la movimentazione dei conti correnti dei detenuti.

Pertanto, il pagamento dei predetti generi alimentari avviene proprio tramite prelievo dal conto corrente del detenuto, il quale deve avere i fondi disponibili per effettuare la spesa e deve essere preventivamente autorizzato dal Direttore nei limiti indicati dall'OP. Tali fondi vengono girati sul conto corrente dedicato della direzione ed utilizzati esclusivamente per il successivo versamento da parte del Cassiere dell'Istituto alla Ditta fornitrice del sopravvitto, proprio per il pagamento della spesa autorizzata. L'Amministrazione penitenziaria paga un servizio reso a privati cittadini con i fondi degli stessi cittadini, i quali senza alcun vincolo contrattuale hanno deciso di acquistare i beni del sopravvitto. L'unico vincolo contrattuale che può essere individuato è quello della compravendita tra detenuto e Ditta appaltatrice del servizio del Vitto e dell'opzionale sopravvitto che le permette, al posto del limitrofo supermercato, di vendere beni.

Infatti, i fondi utilizzati per il pagamento della spesa del sopravvitto dei detenuti non rientrano nella gestione dei fondi di bilancio dello Stato assegnati all'istituto ma

*M.L.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 00165 Roma*



# Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

rappresentano il pagamento di generi alimentari o acquisto di beni personali effettuati con fondi personali appartenenti ai detenuti.

Si rileva, altresì, per meglio comprendere la costruzione sin qui operata, che i pagamenti relativi al contratto di somministrazione del vitto sono effettuati dal Provveditorato Regionale in base ai pasti erogati ai detenuti presenti nei vari istituti, dietro attestazione delle presenze da parte della direzione.

Alla direzione è demandato il pagamento alla Ditta del sopravvitto delle somme risultanti dagli acquisti effettuati dai detenuti con i propri fondi nella modalità già descritta. E non poteva essere diversamente.

A ben vedere tale modalità di pagamento rientra a pieno titolo nella previsione contenuta nella circolare 22/2008 nella parte in cui, dopo aver definito il significato di pagamento, lo esclude dall'obbligo di cui al 48-bis in quanto “il semplice trasferimento di somme che pur transitando per la pubblica amministrazione non costituiscono un vero e proprio pagamento”.

Difficile quindi ricondurre e ritenere il pagamento del sopravvitto rientrante nell'ipotesi di pagamento definito nel significato giuridico di obbligo contrattuale derivante dall'appalto e ricondotto nel perimetro del d.lgs. n.50 del 2016 e s.m.i.. Sembrerebbe più logico un suo accostamento al contenuto del codice civile in tema di compravendita e alla norma sulla tutela del consumatore (in caso di difetto del bene acquistato è il detenuto che fa reclamo alla Ditta che gestisce il Sopravvitto e non si



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

configura alcun elemento di invalidità della prestazione – vendita – tra la stazione appaltante e l'operatore economico.

Inoltre, la modalità con cui viene effettuato il pagamento del sopravvitto dei detenuti non può essere ricondotta alla fattispecie della gestione di affari altrui (c.d. negotiorum gestio), né può definirsi che tale pagamento avvenga per un vincolo di mandato. Tale pagamento in realtà deriva proprio da una espressa previsione normativa che regola la contabilità carceraria e l'ordinamento penitenziario ed il suo Regolamento.

Inoltre, l'esclusione della verifica per i pagamenti in oggetto non determina una possibile mancanza di vigilanza da parte dell'amministrazione. Infatti, solo per il pagamento per il vitto è previsto l'assolvimento dell'obbligo di cui all'art.48-bis legato alla fattura in quanto derivante, il vitto, proprio da una obbligazione contrattuale per il servizio di ristoro effettuato a favore dei singoli detenuti, escludendo invece da tale obbligo i pagamenti effettuati dai singoli istituti penitenziari per il servizio di sopravvitto che nella sua concretizzazione rappresenta da un lato l'esercizio, attribuito al detenuto, di un diritto fondamentale della persona e dall'altro il trasferimento di somme, che pur transitando per la pubblica amministrazione, non costituiscono l'espressione e la concretizzazione di un vero e proprio pagamento derivante da un obbligo contrattuale rilevabile in seno alla pubblica amministrazione (fermo restando i dovuti controlli della Direzione sulla regolarità delle fatturazioni).



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

### **4. Richiesta di chiarimenti in ordine a durata di Accordo quadro, contratto specifico e relativa proroga**

Relativamente a tale punto, vengono richiesti chiarimenti che meritano una dettagliata esplicazione della materia.

Vanno innanzitutto evidenziati i limiti temporali entro i quali l'appalto deve ricondursi, infatti, il **Bando di Gara** recita:

**II.2.7) Durata del contratto d'appalto: Esatto – Durata in mesi: 24 – Il contratto d'appalto è oggetto di rinnovo: No**

**II.2.10) Informazioni sulle varianti: Sono autorizzate varianti: Si**

**II.2.11) Informazioni relative alle opzioni: Opzioni: Si – Descrizione delle opzioni:**  
*entro il termine di durata dell'Accordo quadro, l'Amministrazione contraente ha la possibilità di esercitare il diritto di opzione per un ulteriore anno, agli stessi prezzi, condizioni e patti, dando un preavviso all'Appaltatore di almeno sessanta giorni, secondo le indicazioni specificate nella restante documentazione di gara.*

E' evidente, che il contratto di appalto non ammette rinnovo, ma è previsto il diritto di opzione per l'Amministrazione di un ulteriore anno da concedere all'Appaltatore, agli stessi prezzi, condizioni e patti. Quindi, trattasi di una possibilità, non automatica, per l'Amministrazione che, sotto certe condizioni, opta o meno.

11.1

Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma

Tel. 06.688181 e-mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) – [pr.roma@giustiziacer.it](mailto:pr.roma@giustiziacer.it)



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

Allo stesso modo, il **Capitolato prestazionale**, all'art.2, disciplina la durata e il valore dell'Accordo quadro (2.1) e la durata dei discendenti Contratti specifici (2.2).

Nello specifico, per l'Accordo quadro stabilisce, tra l'altro, che: *...l'Accordo quadro (art. 54 del Codice dei contratti) della durata di anni due, con opzione di prosecuzione per un ulteriore anno (2+1). .... Per ogni lotto, il valore stimato dell'Accordo quadro per l'intera durata dello stesso è riportato nell'Appendice n.1, allegata al presente Capitolato. Dove, il valore complessivo (escluso I.V.A.) per ciascun Lotto è esposto quale <<valore massimo totale stimato per l'intera durata>>, durata massima prevista pari a quella dell'Accordo quadro (2+1) più, gli eventuali, 6 mesi massimi di proroga tecnica.*

15

Nello specifico, per i Contratti specifici stabilisce, tra l'altro, che: *Il Contratto specifico avrà una durata e scadenza pari a quella dell'Accordo quadro (anni due) e, al termine, nel caso di esercizio dell'opzione per il proseguimento dell'Accordo quadro per un ulteriore altro anno - su richiesta dell'Amministrazione e con l'obbligo del Fornitore di aderire a tale richiesta -, verrà stipulato un ulteriore Contratto specifico per singolo Lotto di durata e scadenza pari a quella dell'opzione (un anno). Al fine di assicurare la continuità del Servizio, alla scadenza di ciascun Contratto specifico sarà ammessa una proroga tecnica per il tempo strettamente necessario a stipulare un nuovo Contratto specifico ovvero a portare a conclusione nuove procedure di individuazione del contraente (art. 106, comma 11 del Codice). La proroga tecnica avverrà agli stessi*

*M.S.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

### *Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

*prezzi, condizioni e patti del contratto scaduto, escluso ogni altro compenso e indennizzo. Come detto, al termine dei primi due anni, l'Amministrazione contraente potrà esercitare, dando un preavviso di almeno sessanta giorni, l'opzione di proseguire con l'Accordo quadro per un ulteriore anno agli stessi prezzi, condizioni e patti. ....*

Dalla lettura combinata delle disposizioni previste all'art.2, vale a dire: art.2.1 e art.2.2, del **Capitolato prestazionale**, discende che il Contratto specifico, sia esso quello dei primi due anni e sia quello, eventuale, successivo legato all'opzione non potrà che seguire le sorti dell'Accordo quadro da cui discende, nella necessità di assicurare la continuità del servizio, che per sua natura non può subire alcuna interruzione, come stabilito al successivo art. 2.3. rubricato "Divieto di interruzione del Servizio".

16

Appare utile richiamare anche quanto stabilito, nel solco della normativa regolamentare prima citata, dall'art.4 dell'ACCORDO QUADRO, quanto a: "il presente Accordo Quadro ha una durata di anni 2, decorrenti dalla data del 1 luglio 2021 e fino al 30 giugno 2023. E' facoltà dell'Amministrazione contraente prolungare la durata per un massimo di un ulteriore anno qualora in prossimità della scadenza del predetto termine biennale il Responsabile del procedimento verifichi la sussistenza delle condizioni per proseguire nel rapporto instaurato con l'Accordo. In ogni caso la prosecuzione del rapporto dovrà avvenire agli stessi patti, condizioni e prezzi originati

*M.A.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*

*Tel. 06.658181 e-mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) - [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)*



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

dalla gara d'appalto ovvero a condizioni più favorevoli per l'Amministrazione contraente...".

Ad ogni modo, l'Amministrazione, al fine di assicurare la continuità del Servizio, potrà avvalersi della facoltà di ricorrere alla proroga tecnica (art. 106, comma 11 del codice dei contratti), per il tempo necessario a stipulare un nuovo Contratto specifico ovvero portare a conclusione la procedura per l'individuazione di un nuovo contraente".

Allo stesso modo, l'art. 4 del CONTRATTO SPECIFICO stabilisce che "il presente contratto ha la durata di 2 anni, dal 1° luglio 2021 al 30 giugno 2023. Alla scadenza del presente Contratto specifico, lo stesso potrà essere oggetto di prosecuzione tecnica per il tempo necessario a stipulare un nuovo Contratto specifico ovvero portare a conclusione la procedura per l'individuazione di un nuovo contraente. In tale ipotesi l'Amministrazione, previo avviso da comunicarsi a mezzo PEC almeno 20 gg prima della scadenza del Contratto specifico, richiede al Fornitore la prosecuzione tecnica, a cui quest'ultimo è tenuto ad aderire agli stessi patti, condizioni e prezzi originati dalla gara di appalto ovvero a condizioni più favorevoli per l'Amministrazione contraente".

17

E' utile, per meglio chiarire, riportare anche il testo dell'art. 7 dell'Accordo Quadro – (Contratti specifici):

"Il presente Accordo Quadro sarà reso operativo attraverso la stipula di un Contratto specifico di durata e scadenza pari a quella dell'Accordo. Nell'ipotesi che

11/1

Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma

Tel. 06.688451 e mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) – [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

*l'Amministrazione contraente optasse per la prosecuzione per un ulteriore anno dell'Accordo quadro, si darà corso alla stipula di un nuovo Contratto specifico di durata e scadenza **pari a quella dell'opzione di prosecuzione (un anno) .....***

*I contratti specifici, alla scadenza, potranno essere prorogati (opzione di proroga – art. 106, comma 11 del Codice dei contratti), a richiesta dell'Amministrazione, e con l'obbligo del Fornitore di aderire a tale richiesta, per un periodo strettamente necessario, al solo fine di consentire la stipula e l'adozione dei necessari atti di approvazione e registrazione di un nuovo Contratto specifico ovvero di portare a conclusione nuove procedure di affidamento garantendo la continuità del servizio. La predetta proroga sposterà in avanti il solo termine di scadenza e di conseguenza rimangono invariati i patti, i prezzi e le condizioni del contratto scaduto per tutto il periodo di proroga" ...*

18

Alla luce dei riferimenti succitati, è evidente che mentre il diritto di opzione di un <<ulteriore anno>>, che discende direttamente dal Bando di gara, ha natura discrezionale sulla base di determinate condizioni e valutazioni positive fatte dall'Amministrazione, la proroga tecnica (prevista dall'art. 106, comma 11, codice dei contratti) dei contratti specifici, per un periodo strettamente necessario, è legato solo alle ipotesi previste dall'Accordo quadro, ossia o per consentire la stipula e l'adozione degli atti di approvazione di un contratto per un anno specifico (diritto di



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

opzione per un ulteriore anno) oppure portare a termine la procedura di affidamento per un nuovo contraente.

Naturalmente va da sé che, il tempo qualificato quale "proroga tecnica", come previsto dalla normativa codicistica, dovrà essere impiegato solo per il tempo strettamente necessario a concludere le procedure contemplate dalla stessa, e, comunque, assicurando il rispetto dei limiti economici e temporali legati all'appalto in questione, tra cui il limite della durata massima prevista per l'appalto, come da bando di gara, pari all'Accordo quadro 2 + 1 opzione + eventuali 6 mesi di proroga tecnica.

(ALLEGATI DA N. 8 A N. 11)

19

### **5. Richiesta di chiarimenti sulle modalità di determinazione della garanzia definitiva**

Si riporta di seguito il dettaglio del calcolo della fideiussione definitiva:

#### **SERVIZIO VITTO**

**IMPORTO CONTRATTUALE:** pari ad euro 2.330.685,96, dato dal quantitativo presunto delle giornate di presenza 775.990 per il periodo della durata del contratto specifico, moltiplicato la diaria di aggiudicazione di euro 3,0035 (art. 5 del Contratto Specifico)

**IMPORTO CONTRATTUALE      EURO      2.330.685,96**

*M.A.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*

*Tel. 06.658181 e-mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) - [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)*



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

## **CALCOLO FIDEIUSSIONE DEFINITIVA:**

Applicazione calcolo fideiussione in base a quanto disposto dall'art. 103 del D.Lgs 50/2016, ovvero:

Ribasso offerto al 47,3063%, quindi maggiore al 20%, pertanto la cauzione aumenta di due punti percentuali per ogni punto di ribasso superiore al venti per cento, ovvero:

$47,3063 - 20 = 27,3063$  punti eccedenti

$27,3063 * 2 = 54,6126$

$54,6126 + 20 = 74,6126\%$

$74,6126\%$  di euro 2.330.685,96 = € 1.738.985,39

Riduzione del 50% per ISO 9000 = € 869.492,70

Riduzione del 20% per UNI 14001 = € 695.594,16

|                                                       |                     |
|-------------------------------------------------------|---------------------|
| <b>VALORE FIDEIUSSIONE DEFINITIVA SERVIZIO VITTO:</b> | <b>€ 695.594,16</b> |
|-------------------------------------------------------|---------------------|

## **SERVIZIO SOPRAVVITTO**

**CALCOLO IMPORTO CONTRATTUALE:** così come indicato al punto 10.2 del Disciplinare di gara, la cauzione per il servizio di sopravvitto è pari al 10% del valore stimato per il Sopravvitto di cui al par. 5.3.3.2 del presente Disciplinare.

### **10.2. Stipula dell'Accordo quadro**

*M.S.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*



# *Ministero della Giustizia*

## *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

“All’atto della stipulazione dell’Accordo quadro, l’aggiudicatario deve presentare la garanzia definitiva da calcolare sull’importo complessivo dell’Accordo, secondo le misure e le modalità previste dall’art. 103 del Codice. In sede di Contratto specifico, ove attivato il Servizio per il Sopravvitto, detta cauzione verrà integrata di un 10% del valore stimato per il Sopravvitto di cui al par. 5.3.3.2 del presente Disciplinare.”

L’importo contrattuale è pari ad euro 9.760.000,00, così come indicato al punto 5.3.3.2 del Disciplinare di Gara, che di seguito si riporta:

“Ai meri fini della qualificazione dei concorrenti per lo specifico servizio aggiuntivo e opzionale per il Sopravvitto, viene assunto a riferimento, ai fini della stima, il valore medio del fatturato realizzato negli ultimi due anni (2018-2019) per singolo Lotto. La stima è la seguente.

21

Valore stimato del Sopravvitto:

- a) Lotto di gara n.1 43-LAZIO 1: 9.760.000,00 euro
- b) Lotto di gara n.2 44-LAZIO 2: 7.040.000,00 euro
- c) Lotto di gara n.3 45-LAZIO 3: 4.720.000,00 euro
- d) Lotto di gara n.4 46-LAZIO 4: 4.940.000,00 euro
- e) Lotto di gara n.5 47-ABRUZZO: 6.470.000,00 euro
- f) Lotto di gara n.6 48-ABRUZZO e MOLISE: 5.630.000,00 euro ....”

*M. S.*

*Via S. Francesco di Sales, 35 - 00165 Roma*

*Tel. 06.658181 e-mail [pr.roma@giustizia.it](mailto:pr.roma@giustizia.it) – [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)*



# *Ministero della Giustizia*

*Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*

*Provveditorato Regionale del Lazio, Abruzzo e Molise*

Ufficio III-Risorse Materiali e Contabilità

Pertanto, il valore della garanzia definitiva per il servizio di sopravvitto è pari a:

10% di € 5.630.000,00 = € 563.000,00

Riduzione 50% per ISO 9000 = € 281.500,00

Riduzione 20% per ISO 14001 = € 225.200,00

|                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------|
| VALORE FIDEIUSSIONE DEFINITIVA SERVIZIO SOPRAVVITTO: €<br>225.200,00 |
|----------------------------------------------------------------------|

(ALLEGATI 12, 13 e 14)

**6. Richiesta di elementi in ordine all'esito del controllo di regolarità amministrativa-contabile di cui al decreto legislativo 30 giugno 2011 n. 123**

Si allega la comunicazione della RTS di Roma che dispone che il provvedimento n. 380 del 24/06/2021, emanato da questo Provveditorato, ha superato il controllo preventivo di regolarità contabile (ALLEGATO N. 15).

IL PROVVEDITORE

*Carmelo Cantone*

M.L.

Via S. Francesco de Sales, 35-00165 Roma

Tel. 06.658151 e-mail [pr.roma@giustiziaria.it](mailto:pr.roma@giustiziaria.it) - [pr.roma@giustiziacerit.it](mailto:pr.roma@giustiziacerit.it)