

La (non) proroga tecnica nel nuovo Codice dei contratti pubblici: limiti, vincoli e illegittimità del rinnovo contrattuale senza gara.

Cons. Stato, Sez. V, sent. 17 ottobre 2025, n. 8082

Di Riccardo Renzi e Matteo Luciani

“La qualità di impresa operante nel settore, che ha per oggetto un certo servizio del quale intende avvalersi la P.A., è idonea a radicare l'interesse ad impugnare le determinazioni che riguardano le modalità di conferimento e di svolgimento del servizio stesso.”

“In questo caso, con la contestazione della legittimità della soluzione adottata dalla pubblica amministrazione, chi ricorre agisce a tutela del suo interesse strumentale all'assegnazione del contratto con metodo concorrenziale.”

“Quanto, poi, alla dimostrazione del possesso delle "capacità operative" paragonabili a quelle dell'impresa prescelta, si deve, in contrario, porre in rilievo che tale possesso non va comprovato al fine del riconoscimento della legittimazione ad impugnare la soluzione organizzativa adottata, ma in sede di successiva partecipazione alla gara e per riportarne l'aggiudicazione.”

“La proroga tecnica avrebbe dovuto: a) avere natura strettamente temporanea; b) essere strettamente preordinata all'espletamento di una gara successiva (la cui immediata indizione deve risultare impossibile); c) essere disposta alle stesse condizioni del contratto originario; d) rispondere a ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione: il ritardo nella indizione della gara, in altre parole, non deve essere imputabile alla PA.”

“La sussistenza di tali presupposti, attesa la natura eccezionale e straordinaria dello strumento della proroga tecnica, deve essere in concreto vagliata dalla PA ogniqualvolta si decida di farvi ricorso.”

“Non è possibile applicare meccanismi automatici (come la “mera prosecuzione” o la “reviviscenza” secca) idonei ad autorizzare, per qualsivoglia ragione, la proroga stessa pur se in precedenza già concessa.”

“Allorché si decida di prorogare per più volte un contratto preesistente non è sufficiente operare sic et simpliciter riferimento alle precedenti proroghe ma occorre, ogni volta, valutare la costante sussistenza dei presupposti partitamente indicati.”

“L’esercizio del potere di proroga, ogniqualvolta si decida di farvi ricorso, è soggetto al principio tempus regit actum e deve dunque soggiacere alla normativa ratione temporis vigente al momento del suo esercizio, pur se a seguito di annullamento giurisdizionale.”

“Il principio di legalità e la regola tempus regit actum, che di esso costituisce corollario, impongono l’applicazione delle leggi esistenti nel momento in cui i singoli atti della procedura sono stati posti in essere. Anche nel caso di riesercizio del potere, successivamente all’annullamento giurisdizionale, deve trovare applicazione la normativa vigente in tale momento.”

“L’art. 120, comma 11, del d.lgs. n. 36 del 2023 consente la proroga tecnica solo in caso di oggettivi ed insuperabili ritardi della PA, per il tempo strettamente necessario alla definizione della procedura di gara, in presenza di particolari interessi pubblici di matrice costituzionale e ferme restando le stesse condizioni contrattuali.”

“Tale ultima previsione (medesime condizioni contrattuali) non è altrimenti derogabile neppure in melius per la PA, mediante la applicazione di più basse remunerazioni per l’appaltatore, e ciò dal momento che le ragioni della eventuale proroga sono indipendenti dalla volontà di quest’ultimo.”

“Nel caso di specie sono stati praticati più favorevoli prezzi, da Tre Esse, e tanto in aperto dispregio alle ridette disposizioni codicistiche di cui all’art. 120, comma 11, d.lgs. 36/2023.”

“Ne consegue [...] che non sussistendo i presupposti per alcuna delle due proroghe di cui all’art. 120 del codice la PA ha de facto dato luogo ad un rinnovo contrattuale ma in evidente contrasto con i principi della evidenza pubblica.”

Guida

alla

lettura

Con la sentenza n. 8082 del 17 ottobre 2025, il Consiglio di Stato, Sezione V, ha confermato l’annullamento dell’affidamento diretto a Tre Esse Italia S.r.l. del servizio di gestione tributi del Comune di Guidonia Montecelio, evidenziando l’inconfigurabilità di una proroga tecnica nei termini previsti dal nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023). La pronuncia, oltre a chiarire i confini della legittimazione a ricorrere in materia di affidamenti senza gara, approfondisce il regime giuridico transitorio tra vecchio e nuovo Codice, le condizioni di operatività della proroga tecnica e le conseguenze dell’applicazione non conforme di tale istituto, sottolineando la rilevanza del principio di legalità e del tempus regit actum. Si tratta di una decisione paradigmatica che ribadisce la necessità di rigorosa aderenza ai principi dell’evidenza pubblica e dell’equilibrio contrattuale, richiamando

l'attenzione degli enti locali sui limiti della discrezionalità amministrativa nell'affidamento dei servizi pubblici.

La sentenza n. 8082 del 17 ottobre 2025 del Consiglio di Stato, Sezione V, si inserisce in un contesto giurisprudenziale di consolidata attenzione ai principi dell'evidenza pubblica e alla corretta applicazione degli istituti di proroga e rinnovo nei contratti della pubblica amministrazione, in particolare nel periodo successivo all'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023). Il caso sottoposto al giudice amministrativo di secondo grado riguarda un affidamento diretto disposto dal Comune di Guidonia Montecelio a favore del precedente gestore del servizio di gestione tributi, Tre Esse Italia S.r.l., qualificato formalmente come "proroga tecnica", ma ritenuto in realtà una rinnovazione contrattuale illegittima.

La pronuncia prende le mosse da un articolato contenzioso che aveva già condotto all'annullamento della gara originaria, bandita nel giugno 2023, e si sofferma sull'analisi della legittimazione a ricorrere di Andreani Tributi S.r.l., impresa non risultata affidataria né nella gara originaria né in quella, poi, oggetto del riaffidamento temporaneo. Il Consiglio di Stato, in piena aderenza a un orientamento giurisprudenziale ormai pacifico, ribadisce che la legittimazione a ricorrere in tali casi non dipende dalla dimostrazione ex ante del possesso dei requisiti tecnici e professionali richiesti per partecipare alla gara, bensì dalla qualità di operatore economico attivo nel settore e dall'interesse strumentale alla corretta attivazione del procedimento competitivo. In tal senso, è sufficiente che l'impresa ricorrente sia astrattamente interessata ad accedere alla procedura comparativa, la cui omissione o distorsione comporta una lesione immediata e diretta al principio di concorrenza.

Sotto il profilo sostanziale, la sentenza si distingue per l'approfondita ricostruzione del regime giuridico applicabile ai casi di proroga tecnica. Il Collegio chiarisce che, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, la disciplina rilevante non è più quella dettata dall'art. 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016, ma l'art. 120 del nuovo Codice, che introduce una disciplina più stringente e sistematica, distinguendo tra l'"opzione di proroga" e la "proroga tecnica" in senso proprio. In particolare, il nuovo art. 120, comma 11, consente la proroga solo in caso di oggettivi e insuperabili ritardi nell'espletamento della gara e per il tempo strettamente necessario a completare la procedura, sempre e solo a parità di condizioni contrattuali. L'introduzione di condizioni più favorevoli per la stazione appaltante, come nel caso in esame (diminuzione dell'aggio), non è compatibile con tale forma di proroga e ne comporta la decadenza della qualificazione giuridica, traducendosi di fatto in una rinegoziazione contrattuale.

Il Collegio respinge dunque il tentativo dell'amministrazione comunale e della società appellante di giustificare l'affidamento del 7 agosto 2024 come "reviviscenza" di una precedente proroga già disposta nel settembre 2023, evidenziando che ogni proroga, in quanto istituto eccezionale, richiede una valutazione autonoma e attuale della sussistenza dei relativi presupposti. Non è, infatti, consentito ricorrere a forme di automatismo, né invocare un'efficacia ultrattiva delle valutazioni pregresse. Tale impostazione trova fondamento nel principio di legalità e nella regola del *tempus regit actum*, che impone l'applicazione della normativa vigente al momento dell'adozione dell'atto. L'adozione di un provvedimento di proroga in assenza dei presupposti legittimanti non può essere surrettiziamente convertita in un atto di "mera prosecuzione" del rapporto contrattuale, né essere giustificata da esigenze organizzative interne all'ente, quali l'avvicendamento dirigenziale.

Particolarmente rilevante è, inoltre, il richiamo al carattere inderogabile della clausola della parità contrattuale nella proroga tecnica. Il Consiglio di Stato sottolinea che anche una modifica apparentemente favorevole per l'amministrazione, come la riduzione del compenso all'affidatario, costituisce una violazione dell'art. 120, comma 11, del nuovo Codice, poiché svuota l'eccezionalità della proroga e altera l'equilibrio negoziale precedentemente fissato. La possibilità di introdurre condizioni di mercato più vantaggiose per la stazione appaltante è prevista soltanto nell'ambito dell'opzione di proroga, da esercitarsi esclusivamente se e in quanto autorizzata espressamente nella documentazione di gara, condizione assente nella vicenda in esame.

La decisione in commento si pone, dunque, come un punto fermo nell'interpretazione del nuovo Codice dei contratti pubblici in materia di proroga tecnica, ribadendo i seguenti capisaldi: la necessità di valutazione concreta e motivata della sussistenza dei presupposti ad ogni rinnovo; l'inammissibilità di una proroga con condizioni modificate; l'applicazione della normativa vigente al momento dell'adozione dell'atto; la non eludibilità delle regole concorrenziali mediante trattativa privata anche per affidamenti temporanei; la piena legittimazione a ricorrere dell'operatore economico non aggiudicatario in presenza di un affidamento avvenuto in violazione dei principi di trasparenza e imparzialità.

Si tratta, in definitiva, di una sentenza che impone un significativo rafforzamento degli obblighi istruttori e motivazionali delle pubbliche amministrazioni in sede di affidamenti e rinnovi, ancor più nel periodo di transizione normativa tra i due Codici dei contratti pubblici. La cautela e il rispetto del quadro normativo vigente si impongono come condizione imprescindibile per evitare affidamenti potenzialmente illegittimi e dispendiosi contenziosi.

31 ottobre 2025, per www.italiaiur.it