

Differenza tra proroga tecnica e proroga contrattuale e profili di giurisdizione

di Stefano Maria Sisto

Data di pubblicazione: 10-10-2025

(...) la proroga prevista dall'art. 106, comma 11, del d.lgs n. 50 del 2016 (applicabile ratione temporis, mentre ora, con requisiti più stringenti, dall'art. 120, comma 11, del d.lgs n. 36 del 2023) pertiene all'esercizio del potere autoritativo, risolvendosi in un affidamento diretto che deve essere motivato e che può avvenire a determinate condizioni, tale che ogni contestazione sulla sua legittimità appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), cod. proc. amm. (...)

(...) il discrimine sia piuttosto da ricondurre al petitum sostanziale, a prescindere dal dato soggettivo, tale per cui, anche in caso di ricorso proposto dall'operatore affidatario, la giurisdizione resta comunque incardinata presso il giudice amministrativo lì dove ad essere contestata è la legittimità dell'atto di affidamento (...).

La proroga c.d. 'contrattuale' è così definita poiché trova la sua fonte nella lex specialis di gara e/o nel contratto; trattasi, pertanto, di una circostanza negoziale già preventivata a monte dall'Amministrazione e dall'operatore economico contraente (...).

La proroga c.d. 'tecnica' ricorre nel caso in cui, pur non essendo stato previsto nulla nei documenti di gara, la durata del contratto venga modificata successivamente dall'Amministrazione, per cause ad essa non imputabili, allo scopo di garantire la continuità di un servizio essenziale, nelle more della conclusione della procedura di gara per scegliere il nuovo contraente, la quale deve essere bandita prima dell'originaria scadenza contrattuale; la proroga tecnica, pertanto, avendo carattere di temporaneità e di imprevedibilità, rappresenta uno strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un operatore economico ad un altro

Guida alla lettura

La vicenda processuale ha avvio a seguito di una proroga nell'ambito di un accordo quadro stipulato tra il Ministero dell'Interno e un RTI all'esito di una procedura negoziata di cui all'art. 103, comma 23 D.Lg. n. 34/2020 divisa in due lotti.

Tralasciando in questa sede i vari passaggi fattuali e temporali del caso di specie, ci si sofferma, invece, sui principi di diritto emersi da tale pronuncia di cui il primo attiene alla **giurisdizione** e il secondo alla **differenza tra proroga tecnica e proroga contrattuale**.

1. Giurisdizione

In particolare, con riferimento all'eccezione di difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo, l'Amministrazione resistente ha sostenuto che vi fosse la giurisdizione del Giudice ordinario per due ragioni: la proroga atteneva all'esecuzione del contratto; la natura del ricorrente non era quella di mero operatore economico che aveva partecipato alla gara, ma dell'affidatario. Sulla base di tale dato soggettivo, si discuteva di elementi riguardanti le clausole negoziali e, quindi, relative al contratto.

Il TAR evidenzia sul punto come **la proroga concerne l'esercizio del potere amministrativo** in quanto **si traduce in un affidamento diretto** che, pertanto, deve essere **motivato** e può essere disposto **solo al sussistere di determinate condizioni**.

Per tali ragioni **la giurisdizione è del Giudice amministrativo** sussistendo l'ipotesi di cui all'art. 133, comma 1, lett. c), c.p.a..

A tal proposito il TAR richiama anche la pronuncia della **Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite** che ha statuito che: *“L’annullamento o la declaratoria di inefficacia degli atti amministrativi con cui la P.A. committente abbia ampliato l’oggetto dello stesso in favore dell’aggiudicatario, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, venendo in rilievo, non già una questione relativa all’esecuzione del contratto (in ordine alla quale la P.A. si porrebbe in posizione paritetica e l’altro contraente vanterebbe una posizione di diritto soggettivo), né una questione di invalidità del contratto per vizi del procedimento di evidenza pubblica bensì l’illegittima decisione dell’ente committente di procedere all’affidamento diretto dei lavori o servizi aggiuntivi in favore dell’aggiudicatario, senza indire un’ulteriore gara d’appalto, così ledendo l’interesse legittimo del terzo a partecipare a tale gara” (ordinanza n. 28211/2019).*

La Corte, non accogliendo la tesi sostenuta dall'Amministrazione resistente, ha dato così valore al **petitum sostanziale**, ovvero alla circostanza che ad essere contestata sia la legittimità dell'atto di affidamento.

2. Proroga tecnica e proroga contrattuale

Con riferimento, invece, al secondo aspetto e cioè quello della proroga, i Giudici amministrativi puntualizzano come la **proroga contrattuale** trovi la sua legittimazione nella *lex specialis* di gara e/o nel contratto e quindi in una **circostanza di tipo negoziale** che viene **già individuata ab initio** tra l'Amministrazione e l'operatore economico.

La **proroga tecnica**, invece, vi è nel momento in cui **la decisione di prorogare** e, quindi, modificare la durata del contratto viene presa **in un momento successivo e pur in assenza di una apposita previsione nella documentazione di gara o nel contratto**.

Tale proroga avviene **per cause non imputabili all'Amministrazione**, al solo fine di **garantire la continuità di un servizio essenziale** e nell'attesa che si concluda la **procedura di gara volta a selezionare il nuovo contraente**.

In tal caso, **la nuova procedura di gara deve essere bandita prima che scada il contratto**

vigente.

Per tali ragioni tale tipologia di proroga è caratterizzata da **imprevedibilità e temporaneità**.

La **finalità è esclusivamente quella di garantire il passaggio da un operatore economico all'altro**.

Tale distinzione, evidenzia il TAR, trova oggi riscontro anche nel **D.Lgs. n. 36/2023 che, all'art. 120** (in maniera più puntuale rispetto all'art. 106, comma 11 D.Lgs. n. 50/2016), **comma 10**, disciplina l'ipotesi di **proroga prevista a monte nella documentazione di gara e/o nel contratto** e, al **comma 11**, invece, quella **finalizzata alla prosecuzione del servizio in attesa dell'espletamento della nuova procedura di gara**.

Il ricorso, dunque, è stato così respinto.

Pubblicato il 07/07/2025

N. 13307/2025 REG.PROV.COLL.

N. 05012/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5012 del 2025, proposto da Adecco Italia S.p.A., Randstad Italia S.p.A., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 9728311832, rappresentate e difese dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio fisico eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni, n. 26/B;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

- della nota prot. n. 0027337 del 10 aprile 2025, con cui il Responsabile Unico del Procedimento – Direttore dell'Ufficio del Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere, ai sensi dell'art. 106 comma 11 d. lgs. n. 50/2016, ha chiesto la “Proroga Tecnica” dell'atto di sottomissione rep. n. 30358, datato 6 marzo 2025, al Contratto Attuativo rep. 30225 del 25 gennaio 2024 e successivi atti aggiuntivi rep. 30233 del 16 febbraio 2024, rep. 30305 del 6 settembre 2024 e rep. 30344 del 31 dicembre 2024, per la somministrazione di lavoro a tempo determinato e servizi connessi di n. 550 unità, nelle sedi di servizio presenti sull'intero territorio nazionale interessate dalle procedure di regolarizzazione degli e per le esigenze della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere - CIG 9728311832;

- della determinazione del Ministero dell'Interno – Dipartimento Pubblica Sicurezza - del 14 aprile 2025 di proroga dell'atto di sottomissione del 6 marzo 2025, avente ad oggetto la somministrazione di lavoro a tempo determinato e servizi connessi di n. 550 unità, nelle sedi di servizio presenti sull'intero territorio nazionale interessate dalle procedure di regolarizzazione e per le esigenze della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere per ulteriori nove mesi;

- dell'atto di sottomissione del 15 aprile 2025 Rep. 30378, stipulato ai sensi dell'art. 106, comma 11, d. lgs. n. 50/2016 di proroga dell'atto di sottomissione del 6 marzo 2025,

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 giugno 2025 la dott.ssa Silvia Simone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il contenzioso in esame riguarda la determinazione del 14 aprile 2025 con cui il Ministero dell'Interno-Dipartimento Pubblica Sicurezza - nell'ambito dell'Accordo Quadro stipulato il 31 ottobre 2023 dalle società Adecco e Randstad, costituitesi in RTI, all'esito di una procedura di affidamento autorizzata ex lege (art. 103, comma 23, del D.L. n. 34/2020) e divisa in due lotti (di cui il Lotto 1, quello di interesse, contrassegnato dal CIG 9728311832) - ha disposto la "proroga tecnica" dell'atto di sottomissione del 6 marzo 2025, avente ad oggetto la somministrazione di lavoro a tempo determinato e servizi connessi di n. 550 unità da dedicare alle procedure di regolarizzazione e di rilascio dei titoli di soggiorno, nell'ambito delle "quote flussi" presso le Questure.

2. Unitamente all'atto di proroga tecnica, parte ricorrente ha impugnato la presupposta nota del Responsabile Unico del Procedimento prot. n. 0027337 del 10 aprile 2025 e il successivo atto di sottomissione del 15 aprile 2025, stipulato ai sensi dell'art. 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016 per la proroga dell'atto di sottomissione del 6 marzo 2025, nonché tutti gli atti ad essi comunque presupposti, connessi e conseguenti.

3. In punto di fatto parte ricorrente rappresenta, in sintesi, che:

- nel mese di marzo del 2023, in forza del combinato disposto dell'art. 103, comma 23, del d.l. n. 34/2020 e dell'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016, il Ministero dell'Interno ha avviato una procedura negoziata finalizzata alla stipula di un Accordo Quadro con un unico operatore economico per la somministrazione di lavoratori temporanei da impiegare presso le Questure e le Prefetture;

- la procedura era suddivisa in due lotti funzionali. Il lotto n. 1 di interesse, del valore di euro 12.447.444,43, aveva ad oggetto la somministrazione di 550 lavoratori destinati alla gestione delle "procedure di regolarizzazione rilascio dei permessi di soggiorno" presso le Questure;

- il disciplinare stabiliva la durata dell'Accordo Quadro in 7 mesi, con "opzione di estensione" per ulteriori 6 mesi, attivabile in caso di residua disponibilità delle risorse finanziarie nei primi sette mesi (capitolato 2.2.);

- il disciplinare prevedeva, inoltre, che il Ministero si riservava *"la facoltà di cui all'art. 106, comma 11, di estendere la durata dell'Accordo per il tempo strettamente necessario all'individuazione del nuovo contraente nelle more dell'espletamento della relativa procedura ad evidenza pubblica...."*;

- con decreto del 13 luglio 2023, il Ministero ha aggiudicato entrambi i lotti al RTI formato da Adecco e Randstad. Il 31 ottobre 2023 è stato sottoscritto l'Accordo Quadro, che all'art. 3 disponeva che lo stesso avrebbe avuto "durata complessivi 7 (sette) mesi" (fino a maggio 2024), prorogabile di sei mesi se alla scadenza il plafond non fosse stato tutto consumato;

- l'Accordo Quadro prevedeva che, durante la propria vigenza, i due Dipartimenti del Ministero interessati potevano sottoscrivere i contratti attuativi sempre per sette mesi;

- il 25 gennaio 2024 è stato sottoscritto il contratto attuativo relativo al lotto n. 1, con durata di sette mesi (novembre 2023 - giugno 2024);
- in prossimità della scadenza dell'Accordo Quadro (maggio 2024), il Ministero ha esercitato la facoltà di proroga/estensione, prolungandone la durata di sei mesi;
- il 6 settembre 2024 è stato prorogato anche il contratto attuativo relativo al lotto n. 1 (dal 9 settembre 2024 al 31 dicembre 2024), poi ulteriormente esteso sino all'8 marzo 2025;
- in prossimità della definitiva scadenza del contratto, manifestando la necessità di avere personale in somministrazione per ulteriori 29 giorni lavorativi il Ministero ha fatto ricorso al "quinto d'obbligo" di cui all'art. 106, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016, estendendo la "durata" della somministrazione dal 9 marzo al 15 aprile 2025;
- in data 12 aprile 2025, il Ministero ha comunicato al RTI di voler ricorrere alla "proroga tecnica" prevista dal comma 11 dell'art. 106 del Codice per consentire la conclusione della nuova gara, inviando a tal fine la bozza del contratto;
- il RTI ricorrente, in data 15 aprile 2025, ha contestato la richiesta, chiedendo di apporre una clausola di "riserva" nella bozza di accordo di sottomissione, con cui si esplicitasse che la sottoscrizione non comportava acquiescenza alla proroga, che parte ricorrente si riservava di impugnare in sede giurisdizionale;
- il 7 aprile 2025, il Ministero si è determinato ad indire una nuova gara per la somministrazione di personale nelle Questure, delegando a ciò la società Invitalia;
- il 14 aprile 2025, il Ministero dell'Interno ha adottato la determina di "proroga tecnica" dell'Accordo Quadro, fissandone la durata in nove mesi per un importo di euro 15.827.727,41.

4. Con il ricorso all'esame, parte ricorrente ha dunque richiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento di proroga, e degli atti ad essa presupposti e conseguenti, deducendo i seguenti vizi di legittimità:

I. violazione dell'art. 106 del D.Lgs. n. 50/2016. Violazione dell'art. 1 e dell'art. 30, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2026; violazione dell'art. 1 della Direttiva n. 24 del 2014. Eccesso di potere per sviamento; violazione dell'art. 97 della Costituzione. Secondo parte ricorrente, non ricorrerebbero i requisiti legittimanti il ricorso alla proroga tecnica di cui all'art. 106, attesa l'imputabilità al Ministero dell'inerzia e del conseguente ritardo nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario, essendosi il Ministero limitato, in violazione del principio della fiducia di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 36/2023 e di buona fede, a delegare Invitalia, una settimana prima dell'ultima scadenza contrattuale, a bandire la nuova gara. Parimenti illegittimo sarebbe il ricorso da parte del Ministero al c.d. "quinto d'obbligo", preordinato ex art. 16, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016 ad una estensione quantitativa delle prestazioni e non alla durata, e invece utilizzato artatamente per assicurare all'Amministrazione un'ulteriore proroga del contratto dall'8 marzo al 15 aprile 2025. In forza delle proroghe, il valore dell'originario contratto sarebbe triplicato, in spregio del principio europeo di affidamento

tramite gara pubblica e con grave lesione della libertà imprenditoriale ed economica di parte ricorrente.

II. Violazione dell'art. 103 del D.L. n. 34/2020. Violazione dell'art. 4 del D.L. n. 145/2024. L'originaria gara era stata indetta a mezzo procedura negoziata ai sensi dell'art. 63, comma 2 lettera c), del d.lgs. n. 50/2016; procedura autorizzata ex lege giusta previsione dell'art. 103, comma 23, del D.L. n. 34/2024, il quale prevedeva un originario affidamento di sei mesi, poi prorogato a diciotto mesi dall'art. 1, comma 648, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (Legge di Bilancio 2022). Ad avviso di parte ricorrente, la decisione del Ministero dell'Interno di prorogare ulteriormente l'Accordo Quadro stipulato in attuazione della procedura negoziata autorizzata dall'art. 103, comma 23, del D.L. n. 34/2020 si porrebbe, quindi, in contrasto con la durata temporale della suddetta disposizione, di carattere eccezionale e transitoria e a cui il Ministero avrebbe conferito ultra-vigenza.

5. In data 8 maggio 2025, si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno il quale, dopo aver eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice adito, ha chiesto la reiezione del ricorso in quanto infondato nel merito.

6. Sostiene, in particolare, il Ministero che la contestazione della proroga tecnica da parte del beneficiario della stessa andrebbe a radicare la giurisdizione del giudice ordinario, venendo in rilievo non più un potere autoritativo, bensì l'interpretazione e l'esecuzione di una clausola contrattuale sottoscritta dalle parti; che, nel dedurre l'illegittimità della proroga tecnica per carenza dei presupposti, parte ricorrente avrebbe, in realtà, surrettiziamente, invocato l'eccessiva onerosità sopravvenuta del contratto, azione evidentemente proponibile dinanzi al giudice ordinario; che, qualora invece il ricorso fosse diretto a contestare la violazione del principio di massima concorrenza negli appalti pubblici, allora difetterebbe l'interesse delle ricorrenti ad agire, con conseguente inammissibilità del ricorso ex artt. 100 c.p.c. e 40 cod. proc. amm.

7. Nel merito, secondo l'Amministrazione, il ricorso sarebbe comunque infondato, in quanto: i) la situazione eccezionale legata alla necessità di non interrompere il servizio e l'oggettiva difficoltà di programmazione in relazione ad un fenomeno imprevedibile come la gestione dei flussi migratori, ben evidenziato negli atti di proroga, avrebbero reso il ritardo nella individuazione del nuovo fornitore assolutamente non imputabile all'Amministrazione; ii) la clausola contrattuale contenuta nel disciplinare di gara e nei contratti attuativi che prevede la facoltà per la PA di ricorrere alla "proroga tecnica", pur richiamando l'art. 106, comma 11, del Codice dei Contratti pubblici, prescriverebbe – così come consentito dall'art. 1, comma 683, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) - un regime parzialmente derogatorio rispetto alla norma codicistica, dal momento che utilizza il termine "espletamento" (ossia, anche in assenza del formale avvio della nuova procedura di gara) riferito alla procedura di gara, in luogo del termine "conclusione"; la proroga tecnica sarebbe dunque legittima attesi l'avvenuta pubblicazione della determina a contrarre, l'avvenuto conferimento dell'incarico in favore di Invitalia, quale centrale unica di committenza, e la predisposizione e trasmissione a quest'ultima degli atti prodromici all'avvio della procedura di gara; iii) il c.d. "quinto d'obbligo", non oggetto di specifico gravame da parte delle società ricorrenti, avrebbe comportato necessariamente, trattandosi di servizio di durata, non solo un aumento delle

prestazioni in termini quantitativi ma, necessariamente, anche un prolungamento della durata del contratto di somministrazione dei lavoratori interinali; iv) il fondamento della proroga tecnica non sarebbe l'art. 103 del D.L. n. 34/2020, quanto piuttosto la legge di bilancio 2023 (art. 1, comma 683, della citata legge 29 dicembre 2022, n. 197), la quale consente al Ministero, anche per l'anno finanziario 2025, di avvalersi delle agenzie di somministrazione del lavoro per l'espletamento delle attività rilevanti per la presente fattispecie.

8. Nella camera di consiglio del 13 maggio 2025, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare, in vista di una sollecita definizione del merito del giudizio.

9. In data 6 giugno 2025, la sig.ra Ilaria Gioia, lavoratrice interinale in forza di contratto di somministrazione di lavoro stipulato con Adecco valido sino al 16 giugno 2025, ha presentato istanza di accesso al fascicolo telematico, cui ha successivamente rinunciato con nota depositata in data 19 giugno 2025.

10. In vista dell'udienza di merito, le parti si sono scambiate memorie e repliche, con le quali insistono nelle rispettive argomentazioni.

11. In particolare, con memoria depositata in data 7 giugno 2025, le società ricorrenti hanno, in via preliminare, controdedotto sull'eccepito difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, chiarendo l'oggetto del *petitum* e ribadendo l'interesse a contestare la legittimità della proroga tecnica in assenza della previa indizione della gara – così come esplicitato con PEC al Ministero del 15 aprile 2025 con cui le ricorrenti, prima della sottoscrizione dell'atto di sottomissione, hanno espresso la non acquiescenza alla proroga nello stesso contenuta - e poter, così, concorrere nella nuova gara, senza dover eseguire il precedente contratto, già ampiamente esaurito nella sua estensione originaria e più volte prolungato. Nel merito, affermano l'inconsistenza delle ragioni addotte dal Ministero in ordine alla eccezionalità della situazione legata alla necessità di assicurare la continuità del servizio e alla non prevedibilità dei flussi migratori, con la conseguente imputabilità all'Amministrazione – nonostante l'intervenuta prima proroga e il ricorso al c.d. "quinto d'obbligo" - del ritardo di Invitalia nell'indizione e nella conclusione della nuova procedura di gara; ciò tenuto conto che i dati ufficiali del monitoraggio statistico, contrariamente a quanto sostiene l'Amministrazione, attesterebbero un trend medio del fenomeno migratorio sostanzialmente costante, tale da consentire all'Amministrazione la programmazione delle attività e del reperimento delle risorse interinali da impiegare presso le Questure. Sostengono poi le ricorrenti che la facoltà invocata dall'Amministrazione di derogare all'art. 106 anche per l'anno 2025 non era prevista dalla legge applicabile alla procedura di cui è causa, la quale l'ha limitata alla sola annualità del 2023; quella che controparte richiama è la disposizione nella versione emendata dall'art. 4, comma 1, D.L. 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, entrata in vigore in data successiva alla pubblicazione del bando. Il Ministero, in ogni caso, non avrebbe richiamato la citata legge di bilancio negli atti di gara e nel provvedimento con cui ha disposto la proroga tecnica, in violazione del principio di trasparenza e buona fede contrattuale e del legittimo affidamento delle controparti; quanto dedotto in sede difensiva integrerebbe dunque gli estremi della motivazione postuma del provvedimento di proroga, come tale illegittima.

12. Con memoria depositata in data 13 giugno 2025, il Ministero ha replicato ulteriormente alle censure delle ricorrenti, insistendo per il rigetto del ricorso.

13. All'udienza pubblica del 24 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

14. Preliminarmente deve essere trattata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sollevata dall'Amministrazione dell'interno.

15. Con tale eccezione, l'Amministrazione resistente sostiene che la causa in questione rientrerebbe nella cognizione del giudice ordinario, giacché l'istituto della proroga atterrebbe alla fase esecutiva del contratto in essere e non a quella di affidamento del servizio, riservata, ai sensi dell'art. 120, comma 1, cod. proc. amm. alla cognizione del giudice amministrativo.

16. Il Collegio ritiene che sia da confermare sul punto quanto affermato da consolidata giurisprudenza amministrativa in materia: la proroga prevista dall'art. 106, comma 11, del d.lgs n. 50 del 2016 (applicabile *ratione temporis*, mentre ora, con requisiti più stringenti, dall'art. 120, comma 11, del d.lgs n. 36 del 2023) pertiene all'esercizio del potere autoritativo, risolvendosi in un affidamento diretto che deve essere motivato e che può avvenire a determinate condizioni, tale che ogni contestazione sulla sua legittimità appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. c), cod. proc. amm. (cfr. tra le altre Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6354/2020; sez. V, n. 274/2018; n. 3588/2019; Tar Lazio, sez. III, n. 6048/2022; Tar Campania, n. 891/2022).

17. Anche la Corte di Cassazione (Sez. Unite, ordinanza n. 28211/2019) ha sancito che *“l'annullamento o la declaratoria di inefficacia degli atti amministrativi con cui la P.A. committente abbia ampliato l'oggetto dello stesso in favore dell'aggiudicatario, rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, venendo in rilievo, non già una questione relativa all'esecuzione del contratto (in ordine alla quale la P.A. si porrebbe in posizione paritetica e l'altro contraente vanterebbe una posizione di diritto soggettivo), né una questione di invalidità del contratto per vizi del procedimento di evidenza pubblica, bensì l'illegittima decisione dell'ente committente di procedere all'affidamento diretto dei lavori o servizi aggiuntivi in favore dell'aggiudicatario, senza indire un'ulteriore gara d'appalto, così ledendo l'interesse legittimo del terzo a partecipare a tale gara”*.

18. Sul punto, il Collegio non ritiene pertanto condivisibile quanto eccepito dal Ministero nel sostenere che la giurisdizione in materia “oscillerebbe” tra giudice amministrativo e giudice ordinario in base al dato soggettivo della natura del ricorrente, tale per cui se ad impugnare la proroga è un operatore economico concorrente la giurisdizione sarebbe assegnata al giudice amministrativo, mentre nel caso in cui ricorrente sia lo stesso affidatario, allora la giurisdizione, vertendosi in tema di esecuzione di clausole negoziali, sarebbe attribuita al giudice ordinario.

In proposito, ritiene il Collegio che il discrimine sia piuttosto da ricondurre al *petitum* sostanziale, a prescindere dal dato soggettivo, tale per cui, anche in caso di ricorso proposto dall'operatore affidatario, la giurisdizione resta comunque incardinata presso il giudice amministrativo lì dove ad essere contestata è la legittimità dell'atto di affidamento (per ipotesi in termini, Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6354/2020; Tar Lombardia, sez. IV, n.

694/2023, citate pure da parte ricorrente, che non operano alcuna differenziazione sul punto).

19. Va dunque disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla parte resistente.

20. Venendo al merito, ritiene il Collegio che il ricorso sia infondato.

21. Con le censure dedotte – che saranno esaminate congiuntamente - parte ricorrente contesta, nella sostanza, la sussistenza dei presupposti che avrebbero legittimato il ricorso da parte della stazione appaltante a quella che le parti definiscono concordemente “proroga tecnica”, richiamando quale base normativa dell'istituto, vigente il codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 50/2016 applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, l'art. 106, comma 11, del citato decreto legislativo.

22. Preliminarmente, ritiene il Collegio che sia necessario comprendere se nella fattispecie in esame si verta al cospetto di una proroga “contrattuale” o se effettivamente – così come qualificata dalle parti – si tratti di una proroga c.d. “tecnica” (sul punto vedi la sentenza di questa Sezione n. 5947/2025).

Sul punto, occorre, infatti, distinguere le due tipologie tipiche di proroga di un contratto pubblico, ossia quella “contrattuale” e quella “tecnica”:

- la proroga c.d. “contrattuale” è così definita poiché trova la sua fonte nella *lex specialis* di gara e/o nel contratto; trattasi, pertanto, di una circostanza negoziale già preventivata a monte dall'Amministrazione e dall'operatore economico contraente e disciplinata, nel precedente codice, dall'art. 106, comma 11, D. Lgs. n. 50/16 secondo cui “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”;

- la proroga c.d. “tecnica” ricorre nel caso in cui, pur non essendo stato previsto nulla nei documenti di gara, la durata del contratto venga modificata successivamente dall'Amministrazione, per cause ad essa non imputabili, allo scopo di garantire la continuità di un servizio essenziale, nelle more della conclusione della procedura di gara per scegliere il nuovo contraente, la quale deve essere bandita prima dell'originaria scadenza contrattuale; la proroga tecnica, pertanto, avendo carattere di temporaneità e di imprevedibilità, rappresenta uno strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un operatore economico ad un altro;

- tale lettura dell'istituto della proroga è stata integralmente recepita dal recente intervento del legislatore in materia di contratti pubblici di cui al D. Lgs. n. 36/2023, che pur se non direttamente applicabile *ratione temporis* al caso di specie, esprime tutto il suo effetto di autorevole avallo interpretativo; come è, infatti, noto, l'art. 120 del D. Lgs. n. 36/2023 fa propria l'impostazione sopra riferita e disciplina le due fattispecie in due commi separati; il comma 10 si riferisce esclusivamente all'opzione di proroga preventivamente prevista nei documenti di gara; il successivo comma 11 disciplina invece la proroga del contratto funzionale

al completamento della procedura di gara finalizzata alla scelta del nuovo appaltatore; ne consegue che la proroga “tecnica” trova nel nuovo Codice una collocazione autonoma e sganciata dalla proroga conseguente all’esercizio dell’opzione di proroga prevista nei documenti di gara.

23. Nel caso in esame, la possibilità di proroga era stata prevista nella *lex specialis* di gara; dunque, la proroga oggetto di impugnativa, malgrado qualificata dalle parti come “tecnica” (il nomen attribuito dalla pubblica amministrazione, come noto, non è di per sé dirimente; si veda di recente Consiglio di Stato, sez. III, n. 5051/2024, in tema di differenza tra proroga e rinnovo del contratto), deve essere sussunta in quelle “contrattuali” (in effetti, la proroga “contrattuale” è così definita poiché trova la sua fonte nella *lex specialis* di gara e/o nel contratto; trattasi, pertanto, di una circostanza negoziale già preventivata a monte dall’amministrazione e dall’operatore economico contraente).

24. Vengono, in particolare, in evidenza:

- l’art. 4 del Disciplinare di gara, il quale, nel regolare la durata dell’Accordo Quadro, stabilisce che *“l’Amministrazione si riserva in ogni caso la facoltà, di cui all’art. 106, co. 11, di estendere la durata dell’Accordo Quadro per il tempo strettamente necessario all’individuazione del nuovo contraente nelle more dell’espletamento della relativa procedura ad evidenza pubblica, ferma restando la disponibilità finanziaria”*;

- l’art. 3 dell’Accordo Quadro del 31 ottobre 2023, il quale, sotto la rubrica “Efficacia – Durata”, prevede che *“L’Amministrazione si riserva, inoltre, la facoltà di esercitare le previsioni di cui all’art. 106 commi 11 e 12 D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii e alla previsione contenuta nella manifestazione di interesse del 14/2/2023 documento che costituisce parte integrante del presente contratto e che si intende qui integralmente richiamato e trascritto senza che sia materialmente allegato”*;

- l’art. 12 del contratto attuativo del 25 gennaio 2024, rubricato “Modifica del contratto”, il quale dispone che *“L’Amministrazione si riserva la facoltà di esercitare le previsioni di cui all’art. 106 commi 11 e 12 D.Lgs 50/2016 e ss.mm.ii e la previsione contenuta nella manifestazione di interesse del 14/2/2023 documento che costituisce parte integrante del presente contratto e che si intende qui integralmente richiamato e trascritto senza che sia materialmente allegato”* e dai successivi atti aggiuntivi;

- l’art. 5 dell’Atto di sottomissione del 6 marzo 2025.

25. Tanto premesso, con nota del 10 aprile 2025 l’Amministrazione ha comunicato alle società ricorrenti che *“Per le esigenze degli Uffici Immigrazione delle Questure, come segnalato dal Servizio Immigrazione di questa Direzione Centrale, si comunica che al fine di garantire l’imprescindibile continuità del servizio in atto presso detti Uffici territoriali si rende necessario procedere, alle ore 11.00 del 15 aprile p.v., alla stipula, ai sensi dell’art. 106, comma 11, D. Lgs. 50/2016, della proroga tecnica contrattuale, nelle more di conclusione della procedura di gara per l’individuazione di un nuovo contraente”*.

26. Con la gravata determinazione del 14 aprile 2025, l'Amministrazione, richiamata la citata nota del 10 aprile 2025, visto *"in particolare il comma 683 dell'art. 1 che, per consentire una più rapida definizione delle procedure di cui agli artt. 42, 43 e 44 del D.L. 21 giugno 2022, n. 73 e di quelle di cui al cennato art. 103 del D.L. n. 34/2020, autorizza il Ministero dell'Interno ad utilizzare per l'anno 2023, tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro, prestazioni di lavoro con contratto a termine"*, ha poi deliberato di *"PROCEDERE alla proroga tecnica dell'Atto di Sottomissione, datato 6 marzo 2025, al Contratto Attuativo rep. 30225 del 25 gennaio 2024 e successivi atti aggiuntivi rep. 30233 del 16 febbraio 2024, rep.30305 del 6 settembre 2024 e rep. 30344 del 31 dicembre 2024, per consentire agli Uffici Immigrazione delle Questure di continuare ad avvalersi, senza soluzione di continuità, di personale interinale per un periodo di 9 (nove) mesi, dal 16 aprile 2025 al 16 gennaio 2026, per un importo complessivo pari ad € 15.827.727,41(quindicimilioniotto-centoventisettemilasettecentoventisette/41), IVA compresa..."*.

27. Ebbene, col ricorso in esame l'RTI aggiudicatario lamenta, nella sostanza, l'illegittimità della proroga disposta dall'Amministrazione con la determinazione del 14 aprile 2025, in ragione della insussistenza dei presupposti di cui all'art. 106, comma 11, del Codice dei contratti (nella versione applicabile *ratione temporis*): nel dettaglio, secondo parte ricorrente, non sussisterebbe alcuna situazione eccezionale e imprevedibile tale da giustificare questa ulteriore proroga, tenuto conto della sostanziale stabilità dei flussi migratori e dell'imputabilità all'amministrazione del ritardo nella conclusione della procedura per l'individuazione del nuovo operatore (il Ministero si sarebbe limitato- una settimana prima dell'ultima scadenza contrattuale - a delegare Invitalia a bandire la nuova gara, cfr. determina del 7 aprile 2025), anche tenuto conto della pregressa attivazione da parte della stazione appaltante di una prima opzione di proroga (già prevista nel bando, trattandosi di un accordo della durata di 7 mesi + ulteriori 6 mesi) e, a seguire, del c.d. quinto d'obbligo (comunque, non contestato dalle ricorrenti).

28. L'argomento non coglie nel segno, ritenendo il Collegio che, nel caso di specie, sussistano i presupposti previsti dal citato art. 106, comma 11, del d.lgs n. 50 /2016 per procedere alla proroga del contratto di che trattasi.

29. In altre parole, ritiene il Collegio che, pur in presenza della possibilità di derogare alla previsione di cui al citato art. 106, comma 11, del d.lgs n. 50 /2016, contenuta nell'art. 1, comma 683, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e successive modificazioni (da ultimo estesa anche per l'anno 2025), l'ultima proroga disposta dal Ministero resistente (impugnata dalle ricorrenti, non essendo – come detto - in contestazione quelle precedenti dal giugno 2024 al 15 aprile 2025, sia perché previste dal contratto originario – primi 6 mesi di estensione – sia perché comunque accettate dalle società) rientri nei parametri normativi ordinari, come la sussistenza di una situazione obiettiva di eccezionalità legata alla necessità di non interrompere il servizio, nonché di una gara comunque in corso di espletamento come dimostra la delibera ministeriale del 7 aprile 2025, che, nel deliberare l'avvio di una nuova gara previa approvazione della relativa documentazione, demanda ad Invitalia l'avvio della procedura selettiva, poi in effetti bandita nel mese di maggio 2025, alla quale risulta che, entro il termine di scadenza, hanno partecipato n. 4 operatori economici, come dichiarato in udienza dalla difesa erariale.

30. Del resto, come rilevato in precedenza, dalla documentazione in atti, risulta che l'Amministrazione resistente ha richiamato la disposizione di cui all'art. 106 del Codice dei contratti pubblici, inserendo nella *lex specialis* di gara una disposizione (non contestata) che consentiva di prorogare il contratto *“per il tempo strettamente necessario all'individuazione del nuovo contraente nelle more dell'espletamento della relativa procedura ad evidenza pubblica”*.

31. In ogni caso, l'Amministrazione – coerentemente con la natura eccezionale e temporanea della proroga e coerentemente col dettato dell'art. 106, comma 11, del (vecchio) Codice – come risulta tanto dalla nota del 10 aprile 2025 quanto dalla determina del 14 aprile 2025 (ove si evidenzia *“l'assoluta necessità, rappresentata dal Servizio Immigrazione, di consentire agli Uffici Immigrazione delle Questure di continuare ad avvalersi, senza soluzione di continuità, del personale interinale per far fronte al sopravvenuto, eccezionale, carico di lavoro connesso alle pratiche finalizzate alla regolarizzazione degli immigrati, sottolineando, altresì, il positivo apporto fin qui garantito dal suddetto personale che avvalora l'efficacia di tale tipo di approccio rispetto alle accresciute esigenze operative degli Uffici stessi, come testimoniato dal trend di crescita del volume di attività che dette articolazioni territoriali sono riuscite ad esprimere”*) ha, per un verso, motivato la scelta di procedere con la proroga in ragione della situazione obiettiva di eccezionalità legata alla necessità di non interrompere il servizio a fronte di un incremento delle pratiche migratorie da gestire, unitamente alla oggettiva difficoltà di programmazione delle risorse rispetto ad un fenomeno di difficile gestione come i flussi migratori (circostanze che già di per sé rendono il lamentato ritardo nella individuazione del nuovo fornitore non imputabile all'Amministrazione); per altro verso, l'Amministrazione, conformemente a quanto previsto dagli atti di gara, ha provveduto - una settimana prima della scadenza del contratto – ad adottare la determina a contrarre per l'avvio del procedura per l'individuazione del nuovo contraente, a ciò incaricando Invitalia spa la quale ha provveduto in tal senso, bandendo la nuova gara, ora in fase di svolgimento/conclusione.

32. Da ciò deriva che, con riferimento alla proroga oggetto di contestazione, rimane sullo sfondo il regime derogatorio previsto nell'art. 1, comma 683, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (il quale, con specifico riferimento al fenomeno dei flussi migratori, dispone che *“per consentire una più rapida definizione delle procedure di cui agli articoli 42, 43 e 44 del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73, (...), e delle procedure di cui all'articolo 103 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, il Ministero dell'interno è autorizzato a utilizzare per gli anni 2023, 2024 e 2025, tramite una o più agenzie di somministrazione di lavoro, prestazioni di lavoro a contratto a termine (...) da ripartire tra le sedi di servizio interessate dalle menzionate procedure, anche in deroga agli articoli 32, 36, da 59 a 65 e 106 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*) nel senso cioè che, in disparte il favor con cui il legislatore nazionale vede il ricorso a tale forma di rafforzamento delle strutture amministrative impegnate nella definizione delle pratiche relative all'immigrazione per far fronte ad una situazione di oggettiva difficoltà, il caso di specie si caratterizza tuttavia per una applicazione diretta e conforme del più volte citato art. 106, comma 11, del d.lgs n. 50/2016, che rende superfluo il rinvio a tale norma derogatoria.

33. Ciò rende pertanto superfluo l'esame dell'ulteriore sollecitazione formulata in udienza dalla difesa di parte ricorrente che ha chiesto di sollevare la questione pregiudiziale davanti

alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per violazione dei principi di concorrenza della previsione contenuta nel citato art. 1, comma 683, della legge n. 197/2022, per difetto di rilevanza in quanto, come detto, la stazione appaltante ha fatto diretta applicazione dell'art. 106, comma 11, del d.lgs n. 50/2016, senza necessità di attingere al regime derogatorio di cui alla citata legge del 2022.

34. Sulla base di quanto esposto, ritiene il Collegio che le censure dedotte da parte ricorrente avverso la proroga oggetto di causa siano infondate.

35. Solo per completezza, si ritiene di dover ribadire l'inconferenza delle censure con cui parte ricorrente contesta la legittimità del c.d. "quinto d'obbligo", sostenendo che anche detto strumento negoziale sarebbe stato utilizzato dall'Amministrazione surrettiziamente per prolungare la durata del contratto, trattandosi, come detto, di doglianze tardivamente esposte, attesa la mancata impugnazione dei relativi atti che ne hanno disposto l'applicazione.

36. In conclusione, ritiene il Collegio che il ricorso sia infondato e vada, pertanto, respinto.

37. Attesa la peculiarità e la novità della vicenda, sussistono giustificati motivi per compensare le spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 giugno 2025, con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Giovanni Mercone, Referendario

Silvia Simone, Referendario, Estensore