La giurisdizione del giudice amministrativo sull'impugnazione del provvedimento di proroga tecnica di un appalto

di Ferdinando Migliozzi

Data di pubblicazione: 21-11-2026

Deve ritenersi ammissibile il ricorso proposto avverso un provvedimento di proroga tecnica intervenuto a valle di altri provvedimenti di proroga, anche se questi non sono stati oggetto di impugnazione, atteso che la proroga tecnica, anche se volta a dare continuità al periodo di proroga già in essere, è comunque da ritenersi un provvedimento giuridicamente autonomo per ciascun periodo. La giurisdizione sulla controversia spetta al G.A. trattandosi di un provvedimento esercizio di un potere di tipo autoritativo.

Guida alla lettura

1. Inquadramento generale

Con la pronuncia **n. 7023** del 23 settembre 2026, la **Quarta sezione del Consiglio di Stato** ha affrontato il tema della **proroga tecnica di un appalto di servizi** (si trattava del servizio di igiene urbana) e, in particolare, si è soffermato sulla **natura del provvedimento di proroga** ai fini dell'**attribuzione o meno alla giurisdizione amministrativa o a quella ordinaria**: non solo, il Consiglio di Stato ha affrontato anche il tema dell'**ammissibilità dell'impugnazione di un atto di proroga, intervenuto a valle di altre proroghe, laddove queste non siano state oggetto di impugnativa**.

Nel caso di specie la controversia era sorta intorno al fatto che, a seguito della scadenza del contratto quinquennale, il Comune di Frosinone aveva adottato diversi atti di proroga per garantire l'erogazione del servizio, nelle more che si svolgesse una nuova gara e si concludesse un nuovo contratto; la società appellante, quindi, aveva impugnato l'ultimo provvedimento, con cui il Comune aveva adottato l'ennesima proroga a un canone diverso e inferiore, calcolato sulla base di ammortamenti relativi anche ai precedenti periodi di proroga.

In particolare, nella ricostruzione fornita dal Collegio, l'appellante contestava al Comune di Frosinone di essersi messo in contraddizione e in violazione con le regole del capitolato speciale d'appalto e del codice dei contratti pubblici (segnatamente l'art. 120 del D.lgs. 36/2023), che consentivano la proroga laddove la procedura per la nuova gara fosse stata già avviata al momento della scadenza del contratto e comunque non oltre un anno dalla scadenza e restando inalterato il *quantum* della relativa controprestazione.

2. Breve premessa: la sentenza del TAR

In verità il Consiglio di Stato ha solo lambito il merito della controversia atteso che il Collegio ha dovuto pronunciarsi su questioni di rito, in quanto con la sentenza di primo grado il TAR aveva rigettato il ricorso dichiarandolo inammissibile per difetto di interesse e per difetto di giurisdizione.

Secondo il TAR, aver impugnato soltanto l'ultimo atto di proroga equivaleva ad aver prestato acquiescenza ai precedenti atti di proroga e ciò privava di interesse l'impugnativa, rendendo il ricorso inammissibile.

Non solo, secondo il TAR le clausole del capitolato speciale d'appalto contestate configurano "*un puntuale obbligo di adeguamento dei prezzi, al rialzo come potenzialmente al ribasso, che è certo nell'*an *e nella tempistica annuale e che è anche disciplinato da criteri predeterminati che consentono di ricostruirne il quantum*"; sulla scorta di questa ricostruzione il TAR ha concluso che nel caso di specie si discute sulla "*mera esecuzione di clausole contrattuali che regolano convenzionalmente l'*an *e il* quantum *della revisione*", ed è "*in contestazione esclusivamente l'espletamento di una prestazione già puntualmente prevista nel contratto e disciplinata in ordine all'*an *e al* quantum *del corrispettivo* […]", ciò comportando "*l'accertamento dell'esistenza di un diritto soggettivo, che ricade nell'ambito della giurisdizione ordinaria*".

Il TAR ha ricordato che l'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di revisione dei prezzi si è progressivamente allargato, al punto che se prima comprendeva soltanto l'*an* della pretesa all'azionamento del meccanismo revisionale, lasciando fuori tutte le controversie relative al *quantum*, oggi nell'alveo delle controversie attratte alla giurisdizione esclusiva del G.A. rientrano anche quelle in cui si fa questione del *quantum*, a meno che il meccanismo di revisione sia disciplinato al punto tale da rendere l'azionamento dello stesso già prevedibile e, quindi, un mero adempimento contrattuale.

3. La sentenza del Consiglio di Stato

Tornando alla sentenza il commento, fin dall'inizio (a pag. 7, subito dopo aver affermato che l'appello è fondato) si può notare che il Collegio, quasi a voler fugare ogni dubbio alle parti e pure a chi legge, ha evidenziato che "***l'atto impugnato in primo grado ha natura di provvedimento amministrativo di tipo autoritativo***" ma su questo punto anche il TAR si era espresso nei medesimi termini.

A chi legge è ben noto che **ai sensi dell'art. 120 del codice dei contratti pubblici**, ai fini della **proroga di un contratto di appalto occorre** che:

- il **contratto sia in corso di esecuzione**;
- la **possibilità di proroga sia prevista nel bando**;
- la **durata della proroga sia strettamente limitata alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione del nuovo contraente** e, **nelle more, l'esecuzione deve avvenire alle condizioni del contratto o a condizioni più favorevoli per la stazione appaltante**.

Queste condizioni hanno **carattere eccezionale**, in quanto **derogatorie rispetto al divieto generale di proroga dei contratti pubblici** e la loro sussistenza deve essere vagliata in relazione **a ciascun provvedimento di proroga** poiché, anche se quella impugnata è solo l'ultima di una lunga serie (ed effettivamente serve a dare continuità all'erogazione del servizio), essa è comunque un provvedimento diverso, "***autonomo rispetto ai precedenti e adottato sulla base di una istruttoria autonoma***".

In tali termini il Consiglio di Stato si è pronunciato anche di recente quando ha stabilito che "*la **proroga tecnica è uno strumento eccezionale che soggiace al ricorso di taluni specifici presupposti**, **oggi disciplinati dall'art. 120, D.Lgs. n. 36/2023**, e che devono essere valutati in concreto ad ogni eventuale estensione della proroga stessa, applicando la normativa* ratione temporis *vigente, in base al principio* tempus regit actum" (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2025 n. 8082).

Rispetto alla pretesa sussistenza di una violazione di queste condizioni, oggetto dell'impugnativa dell'operatore economico, il Consiglio di Stato ha stabilito che, "***di conseguenza, aver prestato acquiescenza ai precedenti provvedimenti di proroga non comporta l'inammissibilità del ricorso proposto*** (per contestare l'ultima, n.d.r.)", **sussistendo senza dubbio l'interesse ad impugnare**.

Ammettere il contrario, cioè che l'omessa impugnazione delle precedenti proroghe impedisce l'impugnazione dell'ultima, porterebbe al paradosso di non poter impugnare una proroga illegittima soltanto perché si è prestato acquiescenza alle precedenti, magari foriere dello stesso vizio.

A maggior ragione – come rilevato dal Collegio – se si considera che le proroghe precedenti erano state disposte entro il tempo limite consentito dalla *lex specialis* e non avevano previsto una modificazione *in peius* delle condizioni contrattuali a carico dell'operatore economico, mentre l'ultima proroga – quella impugnata – era intervenuta quando era già stato superato quel limite previsto dal capitolato speciale d'appalto e, peraltro, con la previsione di condizioni economiche peggiorative.

3.1. Il secondo motivo

Allontanandosi dal ragionamento seguito dal TAR, il Consiglio di Stato ha basato le sue statuizioni sulla base di un ragionamento diverso, partito dall'applicazione del **principio "*tempus regit actum*"** in base al quale ha ritenuto applicabile il disposto di cui all'art. 120 del d.lgs. 36 del 2023, per arrivare alla differenza tra la "**proroga**" o "**opzione di proroga**" e la "**proroga tecnica**", disciplinate rispettivamente dal **comma 10** e dal **comma 11** dell'**art. 120 del nuovo codice dei contratti**.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ravvisato che nel caso di specie "***è da escludere** che la prosecuzione del servizio fosse dovuta contrattualmente, ai sensi dell'**art. 120, comma 10**, del D.Lgs. 36 del 2023, potendosi **al più discutere della sussistenza o meno dei presupposti per la proroga di cui al comma 11 del citato art. 120**, atto quest'ultimo dalla indubbia natura autoritativa*".

Su questa distinzione (tra proroga “normale” e “proroga tecnica”) il Consiglio di Stato si è già dilungato quando ha affermato che: “*Ai sensi del nuovo 120 del nuovo codice dei contratti pubblici le modifiche alla durata di un contratto possono sostanzialmente avvenire o attraverso l'esercizio di una c.d. "**opzione di proroga**", (**art. 120, 10° comma**) la quale deve essere **espressamente prevista nella documentazione di gara** e comporta, in tal caso, la **applicazione delle medesime condizioni contrattuali salvo non vi siano condizioni di mercato più favorevoli per la stazione appaltante**, o attraverso l'utilizzo di una c.d. "**proroga tecnica" in senso stretto** (**art. 120, 11° comma**) la quale è consentita soltanto **qualora ricorrano specifiche condizioni**, e vale a dire **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***” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2025, n. 8082, già citato).

Entrambi gli istituti, la proroga “normale” e la proroga tecnica, si collocano in uno **schema pro concorrenziale**, dal momento che uno (quello disciplinato dal **comma 10**) è il prodotto di una **scelta preventiva, a monte, di riservarsi la possibilità di prorogare il servizio per un termine comunque congruo**, mentre il secondo (la proroga tecnica disciplinata dal **comma 11**) attiene a quelle situazioni in **cui la proroga, oltre i termini originariamente previsti, dipende da circostanze non imputabili all’Amministrazione e dalla stessa non prevedibili, che legittimano l’allestimento di “*una sorta di ponte contrattuale tra la scadenza in corso e la nuova scadenza concessa in vista della necessità di svolgere la nuova gara***, *la cui procedura di attivazione assurge a presupposto* quoad costitutionem *della proroga stessa*” (cfr. le modifiche della durata contrattuale tra *tempus regit actum* e vincoli dell’evidenza, nota a sentenza Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 2025 n. 8082, di Luigi Cameriero, in Giurisprudenza Italiana, n. 2, 1 febbraio 2026, p. 418).

Orbene, nel caso di specie il Consiglio di Stato non ha potuto che prendere atto che il contratto originario era scaduto nel 2022, che l’opzione di proroga, come da capitolato speciale d’appalto, non poteva allungare il termine di esecuzione oltre un anno, che la proroga impugnata era del 2024, pertanto, ha concluso il Consiglio di Stato, escluso (come suddetto) che la prosecuzione del servizio fosse dovuta per contratto, il provvedimento impugnato “*o deve essere qualificato come atto di proroga (tecnica n.d.r.) o come determina volta alla costituzione di un nuovo rapporto contrattuale senza previa gara. Nell’uno e nell’altro caso, si tratta di esercizio di poteri autoritativi e dunque risulta erronea la declaratoria di difetto di giurisdizione*”. Delle due l’una!

Sulla base di questa ricostruzione il Consiglio di Stato ha annullato la sentenza impugnata rinviando al TAR ai sensi dell’art. 105 CPA.

Pubblicato il 23/09/2026

N. 07023/2026REG.PROV.COLL.

N. 04675/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4675 del 2025, proposto da De Vizia Transfer s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 60854922DD, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Gennaro Macri, Mario Pagliarulo, Fiorita Iasevoli, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Angelo Clarizia in Roma, via Principessa Clotilde, 2;

contro

Comune di Frosinone, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Marina Giannetti, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 155/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Frosinone;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2026 il Cons. Riccardo Carpino e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. La questione controversa riguarda principalmente la determinazione dirigenziale n. 3510 del 14 ottobre 2024, con la quale è stata disposta un'ulteriore proroga del servizio di igiene urbana, gestito dall'appellante ricorrente, fino al 30 novembre 2024 ovvero fino alla aggiudicazione definitiva al nuovo gestore, nonché la nota prot. n. 54397 del 1° ottobre 2024, con la quale si comunica la decurtazione del costo degli ammortamenti dal canone dovuto per il periodo di proroga, ai sensi dell'art. 57 del capitolato speciale d'appalto.

Al riguardo occorre illustrare i seguenti elementi di fatto:

-l'odierna appellante è stata aggiudicataria dell'appalto del servizio di igiene urbana del Comune di Frosinone (CIG 60854922DD), giusta determinazione dirigenziale n. 156 del 19 gennaio 2017, il cui contratto, rep. n. 10798 del 29 agosto 2017, ha avuto inizio il 1° ottobre 2017 ed è scaduto il 30 settembre 2022;

- prima della scadenza del contratto di appalto - 30 settembre 2022 - il Comune appellato ha provveduto a disporre quanto segue:

i) con determinazione dirigenziale n. 223 del 26 luglio 2022 ha istituito un gruppo di lavoro per l'affidamento del nuovo servizio;

ii) con deliberazione della Giunta comunale n. 268 del 19 settembre 2022 ha stabilito gli indirizzi programmatici del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, con particolare riguardo alla prevenzione e riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti, all'adozione di C.A.M. e all'inserimento della tariffa puntuale;

- dopo l'intervenuta scadenza del 30 settembre 2022 del previgente contratto di appalto sono stati adottati i seguenti atti:

- determinazione dirigenziale n. 2889 del 4 ottobre 2022 di avvio del procedimento per l'affidamento dell'incarico di progettazione del servizio *de quo* e per la redazione degli atti di gara;

- determinazione dirigenziale n. 2914 del 6 ottobre 2022 recante prima proroga della gestione di De Vizia Transfer s.p.a. agli stessi patti e condizioni contrattualmente previsti;

- determinazione dirigenziale n. 3128 del 6 ottobre 2023 a contrarre per individuare il nuovo gestore del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e dei servizi accessori (CIG A019F49515); la procedura, tuttavia, si è protratta nel tempo anche a causa del contenzioso insorto, definito dal Giudice di primo grado con sentenze 28 maggio 2024 n. 387 e 3 giugno 2024 n. 409;

- ulteriori sei proroghe tecniche per la gestione del servizio di igiene urbana: nn. 1019 del 23 marzo 2023; 3131 del 6 ottobre 2023; 4272 del 29 dicembre 2023; 916 del 15 marzo 2024; 2074 del 21 giugno 2024 e 3032 del 10 settembre 2024; n. 3510 del 14 ottobre 2024;

quest'ultima impugnata per l'ulteriore estensione per un mese del contratto scaduto fino al 30 novembre 2024; dalla proroga del 29 dicembre 2023 è stato precisato che "l'esatta determinazione del corrispettivo sarà quantificata a consuntivo sulla base delle risultanze del certificato di ultimazione delle prestazioni del servizio svolto", senza richiamo al tema degli ammortamenti di cui in appresso.

1.1 Con nota prot. n. 538-2024 del 10 settembre 2024, assunta dal Comune di Frosinone al prot. n. 49836 dell'11 settembre 2024, GESAP Consulting s.r.l., società investita della direzione dell'esecuzione del contratto (D.E.C.) *de quo* (cui, con determinazione dirigenziale n. 3594 del 15 novembre 2023, è stato conferito anche lo specifico incarico di assistenza e supporto tecnico al r.u.p. per la redazione del certificato di ultimazione delle prestazioni dell'operatore uscente, compresa la determinazione del corrispettivo per le proroghe tecniche già autorizzate, al netto degli ammortamenti strumentali e con applicazione/determinazione dell'adeguamento ISTAT) ha rassegnato le proprie conclusioni sull'istruttoria di revisione del canone contrattuale prevista dall'art. 57 del capitolato speciale d'appalto.

In particolare, sulla base delle valutazioni di GESAP Consulting s.r.l., in qualità di D.E.C, il Comune di Frosinone ha, con nota prot. n. 54397 del 1° ottobre 2024, comunicato all'odierna appellante la revisione del canone contrattuale, ai sensi dell'art. 57 del capitolato speciale d'appalto, con la susseguente ritenuta emersione di un credito di euro 302.020,01 per il periodo ottobre 2022-agosto 2024, invitando l'impresa ad emettere una nota di credito e, in difetto, comunicando che l'importo *de quo* sarà trattenuto sull'ultima fattura disponibile.

L'appellante, con atto di significazione e diffida prot. ECO DCP 0028/14 del 3 ottobre 2024 ha manifestato l'indisponibilità ad accettare nuove proroghe; l'amministrazione appellata con la richiamata determinazione dirigenziale n. 3510/2024, impugnata in primo grado, ha disposto invece l'ulteriore estensione per un mese del contratto fino al 30 novembre 2024 ovvero fino alla aggiudicazione definitiva del servizio.

Va rilevato che, sotto il profilo economico, l'amministrazione, nell'impegnare l'importo necessario a coprire i costi, ha ripreso una clausola, già introdotta a far data dalla proroga del 29 dicembre 2023, ove è previsto il riferimento a "l'esatta determinazione del corrispettivo sarà quantificata a consuntivo sulla base delle risultanze del certificato di ultimazione delle prestazioni del servizio svolto".

2.Avverso la determinazione 3510/2024 e la nota del n. 54397 del 30 settembre 2024, con la quale si comunica la decurtazione del costo degli ammortamenti dal canone dovuto per il periodo di proroga, l'odierna appellante ha proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, che lo ha respinto con la sentenza 155 del 4 marzo 2025, qui impugnata.

In primo grado è stato dedotta l'illegittimità degli atti impugnati in ragione dell'insussistenza dei presupposti per adottare l'atto di proroga contestato e, per altro verso, l'illegittimità della pretesa dell'amministrazione non solo di imporre l'estensione temporale dell'obbligo di prosecuzione la gestione del servizio ben oltre i termini entro i quali tale obbligo poteva ritenersi sussistente (e in realtà nemmeno lo era stante l'assenza delle condizioni legittimanti il

ricorso alla proroga) ma addirittura di sottrarsi all'obbligo di corrispondere per intero la controprestazione nei termini chiari precisi ed inequivocabili fissati nell'articolo 5, comma 4 del CSA (pagine 7-8 del ricorso di primo grado).

Il TAR, con la sentenza appellata, ha dichiarato il ricorso in parte inammissibile per difetto di interesse e in altra parte inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario, sulla base di questi argomenti:

- in relazione al primo motivo, qualificato l'atto impugnato come atto di natura autoritativa ("la proroga tecnica è anch'essa il risultato dell'esercizio di potere autoritativo risolvendosi in un vero e proprio affidamento diretto che deve essere motivato e che può avvenire a determinate condizioni", pagina 6 della sentenza), ha accolto l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse, sollevata dal comune di Frosinone, perché in presenza di otto proroghe, di cui solo l'ultima impugnata, non sarebbe possibile lamentare l'assenza ab origine dei presupposti per attivare la proroga tecnica, atteso che i precedenti autonomi provvedimenti che sarebbero stati illegittimamente adottati non sono mai stati ritualmente impugnati; ha poi genericamente aggiunto che, in ogni caso, ove il ricorso avesse ad oggetto il solo ultimo provvedimento di proroga di cui alla determinazione impugnata, sarebbe comunque infondato atteso che nella fattispecie ricorrerebbero i presupposti per la proroga previsti dagli artt. 106, comma 11, d.lgs. n. 50/2016 e 120, comma 11, d.lgs. n. 36/2023;

- in relazione al secondo motivo, invece, ha declinato la giurisdizione in favore del giudice ordinario ritenendo qualificata la posizione fatta valere in termini di diritto soggettivo.

3. Avverso la sentenza qui impugnata viene proposto appello per i seguenti motivi:

I. *Error in iudicando*; eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti; violazione e falsa applicazione dell'art. 34 comma 3 cod. proc. amm.; arbitrarietà e ingiustizia manifeste; sviamento; violazione dell'art. 23 della Costituzione.

II. *Error in iudicando*; Violazione e falsa applicazione dell'art. 106 d.lgs. n. 50 del 2016 e dell'art. 120 d. lgs. 36/ 2023; violazione e falsa applicazione dell'art. 57 de CSA; Eccesso di potere per difetto di istruttoria e sviamento.

3.1 In particolare, con il primo motivo l'appellante rileva che la proroga impugnata avrebbe peggiorato le condizioni rispetto alle precedenti; rileva anche che l'inoppugnabilità dei precedenti provvedimenti non legittimerebbe *ex se* il rinnovato esercizio del potere amministrativo stesso; diversamente opinando, dovrebbe ritenersi che, a fronte della acquiescenza ad un primo provvedimento illegittimo, l'amministrazione sarebbe legittimata ad adottare *ad libitum* altri provvedimenti illegittimi.

Inoltre evidenzia che non sussisterebbero i presupposti previsti dagli articoli 106, c. 11, d.lgs. 50/16 e 120, c. 11, d.lgs. 36/23 relativamente alla proroga tecnica, essendo assolutamente pacifico che il provvedimento di "proroga", impugnato in primo grado (Det. n. 3510/204), ha del tutto illegittimamente modificato i patti ed i termini contrattuali.

3.2 Con il secondo motivo, l'appellante rileva che gli atti impugnati avrebbero natura autoritativa e quindi ricadrebbero nella giurisdizione amministrativa essendo stati adottati - in particolare la nota del 1°ottobre 2024 - sulla base di criteri non previsti dall'art. 57 del capitolato, per quanto riguarda la decurtazione degli ammortamenti che esulerebbe da qualsiasi previsione (negoziale e/o legale).

4. L'appellante ripropone inoltre i motivi dedotti in primo grado, non esaminati dal Tar.

A) Violazione dell'art. 106 d.lgs 50/2016; violazione e falsa applicazione dell'art. 120 d.lgs. 36/2023; eccesso di potere per errore sui presupposti, travisamento, arbitrarietà e ingiustizia manifeste; sviamento; violazione dell'art. 23 della Costituzione.

L'appellante evidenzia che la proroga sarebbe illegittima in quanto la procedura di gara è iniziata dopo la scadenza del contratto ed in quanto tale è stata adottata in violazione del termine di un anno, di cui all'art 5, comma 5, del CSA, con la conseguente ritenuta illegittimità di tutte le proroghe disposte.

Rileva ancora - in merito alle proroghe - che avendo riguardo all'art 106, comma 11, d.lgs.50/2016 la proroga sarebbe illegittima in quanto la legge la subordinerebbe al presupposto della intervenuta indizione di tali procedure prima della adozione della proroga stessa, e quindi in vigenza del contratto; con riguardo all'art 120, comma 11, d.lgs. 36/2023 sarebbe illegittima in quanto ai fini dell'adozione della c.d. proroga tecnica sarebbe necessaria la natura oggettiva e insuperabile del ritardo, qui ritenuta carente.

B) Violazione, sotto altro profilo, dell'art. 106 d.lgs. 50/2016; violazione e falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 120 del d.lgs. 36 del 2023; violazione della *lex specialis* di gara, eccesso di potere per errore sui presupposti, travisamento, contraddittorietà, arbitrarietà e ingiustizia manifeste; violazione dei principi di correttezza e buona fede e del principio di tutela dell'affidamento; sviamento

Con il secondo motivo riproposto l'appellante censura l'operato dell'amministrazione che intenderebbe decurtare il canone in violazione delle disposizioni sopra richiamate nonché di quanto previsto dall'art. 57 del CSA in ordine al meccanismo di calcolo del compenso revisionale.

5. L'appello è fondato.

6. In particolare, quanto al primo motivo, va preliminarmente affermato che, come peraltro rilevato dal TAR, l'atto impugnato in primo grado ha natura di provvedimento amministrativo di tipo autoritativo e che, nel caso in questione, si tratta dell'ottava proroga del medesimo contratto.

Tale atto, pur posto in continuità con le precedenti proroghe, è certamente un provvedimento autonomo rispetto ai precedenti ed è stato adottato sulla base di una istruttoria autonoma.

Conseguentemente l'avere prestato acquiescenza ai precedenti provvedimenti di proroga non

può comportare l'inammissibilità del ricorso proposto, attesa l'autonomia delle diverse proroghe e la possibilità, tra l'altro costituzionalmente tutelata, per la ricorrente, ora appellante, di contestare l'ultima proroga e prestare acquiescenza alla precedenti.

Va poi aggiunto che, sulla base del richiamato art 5 del CSA, l'appaltatore aveva l'obbligo di proseguire il servizio per un anno. Nel caso in questione – dopo l'acquiescenza alle precedenti proroghe – la proroga impugnata è intervenuta quando era già stato superato il limite di un anno che la *lex specialis* prevedeva.

Sussiste quindi l'interesse a ricorrere sotto questo profilo, diversamente da quanto ritenuto dal giudice di primo grado, con conseguente riforma della sentenza sul punto.

7. Quanto al secondo motivo di appello – con il quale si contesta la dichiarazione di difetto di giurisdizione da parte del TAR – in primo luogo va rilevato che la natura autoritativa della proroga tecnica, come riconosciuto dal TAR a pagina 6 della sentenza impugnata, è già sufficiente per radicare la giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di controversie che ineriscono l'esercizio dei poteri autoritativi.

In secondo luogo va ribadito che, nel caso di specie, il contratto originario risulta scaduto nel 2022; che da quel momento si sono succeduti più atti di "proroga"; che il CSA obbligava l'appaltatore a proseguire il contratto per il tempo massimo di un anno dalla scadenza; che è contestata la "proroga" adottata nel 2024, ossia oltre il limite massimo di un anno dalla scadenza.

Fatta tale premessa – precisato che in ragione del principio *tempus regit actum* si applica il d. lgs. 36 del 2023 (Cons. St., sez. V, 17 ottobre 2025, n. 8082) – nel caso di specie è da escludere che la prosecuzione del servizio fosse dovuta contrattualmente, ai sensi dell'art. 120, comma 10, d. lgs. 36 del 2023, potendosi al più discutere della sussistenza o meno dei presupposti per la proroga di cui al comma 11 del citato art. 120, atto quest'ultimo dall'indubbia natura autoritativa.

Conseguentemente il provvedimento impugnato o deve essere qualificato come atto di proroga o come determina volta alla costituzione di un nuovo rapporto contrattuale senza previa gara. Nell'uno e nell'altro caso, si tratta di esercizio di poteri autoritativi e dunque risulta erronea la declaratoria di difetto di giurisdizione.

8. In conclusione – attesa la rilevata erroneità della pronunzia di inammissibilità per difetto di interesse e l'erroneità della declaratoria di difetto di giurisdizione – l'appello deve essere accolto e la sentenza impugnata deve essere riformata con rinvio al giudice di primo grado, *ex* art. 105 c.p.a., per l'esame delle doglianza proposte col ricorso di primo grado.

9. Sussistono giuste ragioni per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando

sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla la sentenza impugnata e rinvia al T.A.R. per il Lazio, sezione staccata di Latina, ai sensi dell’art. 105 c.p.a.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Luigi Furno, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere

Eugenio Tagliasacchi, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere, Estensore