



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 8135 del 2025, proposto da Adecco Italia s.p.a., in proprio e nella sua qualità di capogruppo mandataria di costituendo Rti con 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 eletto presso il suo studio in Roma, via Antonio Bertoloni, 26/B;

contro

Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12, è elettivamente domiciliato;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 13307/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2026 il Cons. Valerio Perotti ed udito per le parti l'avvocato Brugnoletti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso al Tribunale amministrativo del Lazio le società Adecco Italia s.p.a. e Randstad Italia s.p.a. impugnavano la determinazione del 14 aprile 2025 con cui il Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza - nell'ambito dell'Accordo quadro stipulato il 31 ottobre 2023 dalle società ricorrenti, costituitesi in RTI all'esito di una procedura di affidamento autorizzata *ex lege* (art. 103, comma 23, del d.l. n. 34 del 2020) e divisa in due lotti (di cui il Lotto 1, quello di interesse, contrassegnato dal CIG 9728311832) – aveva 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.

Unitamente all'atto di proroga tecnica, le ricorrenti altresì impugnavano la presupposta nota del Responsabile unico del procedimento prot. n. 27337 del 10 aprile 2025 ed il successivo atto di sottomissione del 15 aprile 2025, stipulato ai sensi dell'art. 106, comma 11, del d.lgs. n. 50 del 2016 per la proroga dell'atto di sottomissione del 6 marzo 2025, nonché tutti gli atti ad essi comunque presupposti, connessi e conseguenti.

Più nello specifico, nel mese di marzo del 2023, in forza del combinato disposto dell'art. 103, comma 23, del d.l. n. 34 del 2020 e dell'art. 63 del d.lgs. n. 50 del 2016, il Ministero dell'interno aveva 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, di cui il primo, 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.

La durata dell'Accordo quadro era fissata dal disciplinare in sette mesi, con una “opzione di estensione” per ulteriori sei mesi, attivabile in caso di residua disponibilità delle risorse finanziarie nei primi sette mesi (giusta la previsione del par. 2.2 del capitolato); sempre il disciplinare di gara 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 aggiudicava entrambi i lotti al RTI formato da Adecco Italia s.p.a. e Randstad Italia s.p.a.; il successivo 31 ottobre 2023 veniva sottoscritto l'Accordo quadro, che all'art. 3 disponeva che lo stesso avrebbe avuto *“durata di 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 per sette mesi.

In prossimità della scadenza dell'Accordo (a maggio 2024), il Ministero esercitava la facoltà di proroga/estensione, prolungandone la durata di sei mesi; quindi, il 6 settembre 2024 veniva 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 di quest'ultima scadenza, manifestando la necessità di avere personale in somministrazione per ulteriori 29 giorni lavorativi, il Ministero faceva ricorso al “quinto d'obbligo” di cui all'art. 106, comma 12, del d.lgs. n. 50 del 2016, estendendo in tal modo la durata della somministrazione dal 9 marzo al 15 aprile 2025.

Quindi, in data 12 aprile 2025, il Ministero comunicava al RTI di voler altresì ricorrere alla “proroga tecnica” prevista dal comma 11 dell'art. 106 del *Codice* per consentire la conclusione di una nuova gara, inviando a tal fine la bozza del contratto. A tal punto, però, il raggruppamento ricorrente contestava tale ennesima pretesa con nota del 15 aprile 2025, chiedendo di apporre una clausola di riserva nella bozza di accordo di sottomissione, con cui esplicitare che la propria sottoscrizione non comportava acquiescenza alla proroga, che parte ricorrente si riservava di impugnare in sede giurisdizionale.

Più nello specifico, il 7 aprile 2025 il Ministero aveva delegato la società Invitalia ad indire una nuova gara per la somministrazione di personale nelle Questure ed il 14 aprile 2025 aveva quindi adottato la determina di “proroga tecnica” dell’Accordo quadro, fissandone la durata in nove mesi per un importo di euro 15.827.727,41.

Con il ricorso al giudice amministrativo, parte ricorrente chiedeva l’annullamento, previa sospensione dell’efficacia, del provvedimento di proroga e degli atti ad esso presupposti e conseguenti, deducendo i seguenti vizi di legittimità:

1) *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.*

2) *Violazione dell’art. 103 del D.L. n. 34/2020. Violazione dell’art. 4 del D.L. n. 145/2024.*

Costitutosi in giudizio, il Ministero dell’interno preliminarmente eccepiva il difetto di giurisdizione del giudice adito, contestando in ogni caso la fondatezza, nel merito, del gravame.

Con sentenza 7 luglio 2025, n. 13307, il giudice adito respingeva il ricorso, sul presupposto che sussistessero, nel caso di specie, i presupposti di legge per procedersi alla proroga tecnica richiesta dall’amministrazione.

Avverso tale decisione le società ricorrenti interponevano appello, affidato ai seguenti motivi di impugnazione:

1) *Error in iudicando. Violazione dell’art. 106 D.Lgs. 50/2016. Violazione dell’art. 1 e dell’art. 30, comma 1, D.Lgs. 50/2026. Violazione dell’art. 1 della Direttiva n. 24 del 2014. Eccesso di potere per sviamento. Violazione dell’art. 97 della Costituzione.*

2) *Error in iudicando. Violazione dell’art. 1, comma 683, della Legge n. 197/22. Violazione dell’art. 106 del D.Lgs. 50/2016. Violazione dell’art. 1 e dell’art. 30, comma 1, del D.Lgs. 50/2026. Violazione dell’art. 1 della Direttiva n. 24 del 2014. Eccesso di potere per sviamento. Violazione dell’art. 97 della Costituzione.*

Insisteva quindi nel richiedere l’annullamento della proroga tecnica, a titolo di risarcimento in forma specifica (salvo, in subordine, il risarcimento dei danni per equivalente monetario, corrispondente alla mancata remuneratività del servizio prorogato rispetto alle condizioni originarie dell’affidamento, unitamente alla perdita di *chance* derivante dall’impossibilità di

concorrere ad altre gare, in ragione dell'impiego di una parte delle proprie risorse nella commessa del Ministero dell'interno.

Quest'ultimo si costituiva in giudizio, insistendo per la reiezione del gravame, siccome infondato.

All'udienza del 29 gennaio 2026 la causa veniva quindi trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo di appello viene in primo luogo contestata la riqualificazione, ad opera del primo giudice, della proroga fatta oggetto di impugnazione da “tecnica” a “contrattuale” (atteso che *“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” [,,],”*), in ragione del fatto che la normativa applicabile *ratione temporis* (il d.lgs. n. 50 del 2016) prevedeva sì due distinte opzioni di proroga contrattuale, ma del tutto diverse (quanto a regime) rispetto alle premesse in diritto su cui riposa la sentenza impugnata: la cd. opzione di proroga (o “proroga contrattuale”) – possibile nel limite di tempo e di importo puntualmente previsti negli atti di gara – e la “proroga tecnica”, che consente all'amministrazione di prolungare la durata del contratto per garantire la continuità del servizio per il tempo strettamente necessario alla conclusione della nuova gara.

In particolare, l'art. 106, comma 11, del d.lgs. 50 del 2016 così recita: *“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. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante”*.

A ciò si aggiunga che l'art. 35, comma 4 del d.lgs. n. 50 del 2016 prevede che *“Il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico [...] 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 [...]”*.

Dunque, concludono le appellanti, il sol fatto che la stazione appaltante riporti negli atti di gara e/o nel contratto la facoltà di disporre la proroga tecnica ai sensi dell'art. 106, comma

11 del d.lgs. 50/2016 non consente di riqualificare quest'ultima, ove effettivamente disposta, come "proroga contrattuale": sia il previgente – applicabile alla vicenda controversa – che l'attuale *Codice dei contratti pubblici*, in caso di necessità di "concludere la gara", vincolano a questa condizione l'ipotesi di proroga, che dunque è inquadrata nella tipologia di "proroga tecnica".

A ciò aggiungasi che se manca (come nel caso in esame) il valore economico della proroga – che, ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. n. 50 del 2016, deve essere calcolata nel valore complessivo dell'appalto – non si è in presenza di una proroga "contrattuale", ma *a fortiori* di quella tecnica che, essendo ancorata all'eccezionale caso della necessità di concludere la nuova gara non deve essere calcolata ai fini dell'importo iniziale del contratto.

Erroneamente dunque il primo giudice ha ritenuto che, poiché la proroga era prevista negli atti di gara, essa era "contrattuale", quindi svincolata dal presupposto della nuova gara in corso di finalizzazione.

Il motivo è fondato.

Risulta dagli atti che il disciplinare di gara, dopo aver indicato in sette mesi la durata dell'Accordo quadro, prevedeva la possibilità – all'art. 4 – di una ordinaria proroga di ulteriori sei mesi (*"Opzione di estensione della durata: l'Amministrazione si riserva la facoltà di esercitare opzione per ulteriori 6 mesi di estensione della durata dell'Accordo Quadro, durante i quali è possibile stipulare nuovi contratti attuativi, ferma restando la disponibilità di risorse finanziari, per un importo massimo di: - Lotto n. 1: € 10.669.238,10 [di cui € 9.743.407,34 per corrispettivo massimo ed € 925.830,72 per Fees d'agenzia], oltre IVA ove dovuta [eventuale]; - Lotto n. 2: € 11.057.210,37 [di cui € 10.097.713,07 per corrispettivo massimo ed € 959.497,30 per Fees d'agenzia], oltre IVA ove dovuta [eventuale]"*).

Tale possibilità di proroga contrattuale veniva utilizzata dall'amministrazione per il periodo 9 settembre 2024 - 8 marzo 2025.

Sempre l'art. 4 del disciplinare menzionava altresì – in coerenza con gli istituti allora previsti dalla normativa statuale applicabile – l'istituto della proroga tecnica, riconoscendo al Ministero *"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 della relativa procedura ad evidenza pubblica".

In ragione di quanto precede non può dunque sostenersi che la proroga da ultimo disposta dall'amministrazione – che, come detto, già aveva in precedenza “consumato” l'opzione della proroga contrattuale – fosse riconducibile a quest'ultima tipologia, dovendo più correttamente essere ricondotta nell'alveo di una classica proroga tecnica, azionabile solo alle condizioni espressamente previste dalla legge.

Tra queste, la più importante è evidentemente la sua stretta strumentalità a garantire la continuità del servizio, per il tempo *strettamente necessario* a concludere una gara già in corso.

Né può ragionevolmente sostenersi che l'esigenza di garantire la continuità del servizio potesse di fatto giustificare il continuo rinvio dell'indizione di una nuova procedura di gara e – di converso – l'obbligo incondizionato dell'affidatario uscente ad assicurare il servizio oltre i termini di quanto inizialmente pattuito, tanto più a fronte di ricadute negative di carattere patrimoniale: a tal fine, infatti, l'amministrazione avrebbe pur sempre potuto attivare una procedura “ponte” senza previa pubblicazione del bando di gara, esperita in via d'urgenza dalla stazione appaltante in ragione della necessità di reperire le prestazioni oggetto di affidamento per un fabbisogno strettamente necessario (in termini, Cons. Stato, V, 11 maggio 2009 n. 2882; III, 5 giugno 2020, n. 3566).

Va ribadito che la proroga “tecnica” ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro: una volta scaduto un contratto, dunque, l'amministrazione, qualora abbia ancora necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara (*ex pluribus*, già Cons. Stato, V, 8 luglio 2008, n. 3391): si tratta pertanto di un istituto ammissibile solo ove ancorato al principio di continuità dell'azione amministrativa (*ex art. 97 Cost.*) e comunque nei soli limitati ed eccezionali casi in cui (per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'amministrazione) vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente.

Nel caso di specie, risulta *per tabulas* l'ampia dilatazione della durata dell'affidamento di cui trattasi – dai sette mesi iniziali si era infatti giunti a diciotto, ai quali avrebbero dovuto aggiungersene ulteriori nove per la proroga tecnica), senza per contro che sia dato

individuare una tempestiva attivazione, da parte della stazione appaltante, delle procedure di rinnovo della gara relativamente all'affidamento ormai scaduto.

Il 7 aprile 2025 (ossia sette giorni prima della scadenza del contratto, già prorogato e già aumentato del “quinto”) il Ministero semplicemente delegava Invitalia ad indire la futura gara. Quest'ultima veniva quindi formalmente indetta – mediante pubblicazione del relativo bando – solamente il successivo 7 maggio 2025, ad affidamento ormai concluso.

In quanto istituto di carattere eccezionale, la cd. proroga “tecnica” non può essere utilizzata al di fuori dei casi espressamente previsti dalla normativa in vigore (all'epoca, come già detto, data dal d.lgs n. 50 del 2016), pena la sua illegittimità: in particolare, va ribadito che ai fini della proroga dei termini di efficacia di un atto amministrativo è necessario che il termine da prorogare non sia ancora scaduto, dovendo considerare tale principio applicabile in relazione ad ogni provvedimento amministrativo che sia sottoposto a un termine finale di efficacia.

Nel caso qui controverso, come già anticipato, la determina di “proroga tecnica” dell'Accordo quadro risale al 14 aprile 2025, contemporaneamente alla scadenza del contratto precedentemente sottoscritto ed alcune settimane prima della indizione della nuova procedura, che pertanto non poteva dirsi, in quel momento, già “in corso”.

Ne consegue l'illegittimità del provvedimento disponente la proroga tecnica (impugnato nel precedente grado di giudizio) per difetto dei presupposti legittimanti la sua adozione, il quale andrà pertanto annullato.

L'accoglimento del primo motivo di appello, attenendo al punto decisivo – nel merito – della controversia, è assorbente degli ulteriori profili di illegittimità dedotti dalle appellanti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, per l'effetto accogliendo – in riforma della sentenza impugnata – il ricorso originariamente proposto da Adecco Italia s.p.a. e Randstad Italia s.p.a.

Condanna il Ministero dell'interno al pagamento, in favore delle appellanti (in solido tra loro), delle spese di lite del doppio grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 5.000,00 (cinquemila/00), oltre Iva e Cpa, se dovute.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Maggio, Presidente FF

Valerio Perotti, Consigliere, Estensore

Alberto Urso, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere