



COMUNE DI GENOVA

Prot. n. **432128**

Genova, li 14 novembre 2022

Ai Coordinatori d'Area  
Ai Direttori  
Ai Dirigenti  
Ai titolari di Posizione Organizzativa

LORO SEDI

## **OGGETTO: Applicazione della cd. "proroga tecnica" in materia di contratti pubblici. Direttiva**

Ad esito delle attività dirette al controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti, è stato rilevato che un numero significativo di determinazioni dirigenziali ha avuto ad oggetto - in materia di affidamenti di lavori, servizi, forniture - l'applicazione della cosiddetta **proroga tecnica**, sostanzialmente non giustificata da adeguata programmazione.

Si ritiene pertanto necessario adottare la presente Direttiva, destinata ai dirigenti e funzionari che operano nell'ambito di procedure di affidamento di contratti pubblici, così da rendere espliciti ed omogenei i presupposti di corretta applicabilità dell'istituto.

### **1. Aspetti giuridici e profili applicativi**

La proroga dei contratti dovrebbe costituire uno strumento per ovviare ad un ritardo, nell'avvio delle procedure di gara, determinato da fatti imprevedibili o imprevisi nel processo di individuazione del nuovo aggiudicatario. La proroga è dunque legittima nei casi in cui, per ragioni non imputabili all'Ente, vi sia necessità di **assicurare il servizio nelle more del perfezionamento della gara**.

L'applicazione della proroga tecnica deve essere, pertanto, intesa di natura **eccezionale**, in quanto occorre che ricorrano i presupposti desumibili dall'articolo [106 del Codice dei contratti pubblici](#), rubricato *Modifica di contratti durante il periodo di efficacia*.

La proroga deve essere **contemplata nel bando e/o nei documenti di gara** ed inserita nel **contratto di appalto**, stipulato in esito alla procedura di aggiudicazione.

Nel successivo atto, che disponga eventualmente la proroga, occorre **richiamare espressamente** il paragrafo del bando e/o capitolato nel quale sia contemplata la sopra indicata **clausola**; è altresì opportuno che sia richiamato l'articolo del contratto di appalto nel quale sia confluita detta clausola.

La proroga deve essere adottata con determinazione dirigenziale **prima della scadenza del contratto** al quale la stessa si riferisca, altrimenti si configurerebbe, di fatto, un affidamento diretto. Quando viene adottata la determina di proroga, **a monte** deve essere stata **già adottata la determinazione a contrarre** finalizzata all'avvio della procedura di aggiudicazione del nuovo contratto.

Occorre altresì prevedere specificamente che, per la durata della proroga, il contraente sia tenuto all'esecuzione delle prestazioni agli **stessi prezzi, patti e condizioni** di cui al contratto originario, ovvero a prezzi, patti e condizioni più favorevoli all'Ente.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) è intervenuta più volte sul tema, chiarendo che è possibile ricorrere alla proroga solo per cause che comunque non coinvolgano la responsabilità dell'Amministrazione aggiudicatrice, altrimenti la proroga si configurerebbe come mero ammortizzatore pluriennale di palesi inefficienze di programmazione e gestione del processo di individuazione del nuovo assegnatario.

Si vedano, più di recente, due delibere ANAC del luglio 2021 (nn. [576](#) e [591](#)), nonché il provvedimento n. [315](#) del 6 luglio 2022, in cui l'Autorità precisa che l'utilizzo reiterato della proroga tecnica si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, comportando la violazione dei principi di libera concorrenza e di parità di trattamento.



## COMUNE DI GENOVA

In continuità con un consolidato orientamento espresso in materia, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6955/2021, ha ribadito i caratteri essenziali dell'istituto in esame, perimetrandone, secondo un approccio rigoroso e restrittivo, termini e limiti di legge.

In generale, dall'analisi della principale casistica giurisprudenziale, emerge un atteggiamento di disfavore nei confronti della proroga dei contratti pubblici, vista quale deroga al principio della evidenza pubblica.

In massima sintesi, si richiama pertanto l'attenzione sui seguenti punti:

1. l'opzione di proroga tecnica deve essere stata **prevista nell'originario bando di gara** e di conseguenza nel contratto di appalto attraverso specifica clausola ("clausola di opzione");
2. la proroga deve rivestire **carattere eccezionale**, utilizzabile solo quando non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali, nei soli e limitati casi in cui vi sia l'effettiva **necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente** (Cfr. Cons. St., V, 11.5.2009 n. 2882; delibere ANAC n. 36 del 10.9.2008; n. 86/2011; n. 427 del 2.5.2018);
3. è necessario quindi che la determinazione di cd. proroga tecnica fornisca congrue e circostanziate motivazioni che **dimostrino di aver attivato a livello organizzativo e amministrativo tutti gli strumenti necessari ad evitare il generale e tassativo divieto di proroga** dei contratti pubblici. Deve trattarsi di **ragioni oggettive estranee all'amministrazione**;
4. **non** possono ritenersi **sufficienti** le argomentazioni di carattere generico (c.d. "clausole di stile") quali **"la necessità di garantire continuità del servizio/fornitura"**;
5. **la proroga è ammessa solo quando abbia carattere temporaneo**, rappresentando uno strumento finalizzato esclusivamente ad assicurare il **passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro**;
6. la determinazione dirigenziale che la dispone deve essere adottata **prima della scadenza del contratto** e deve limitare la sua efficacia al **tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure** finalizzate alla individuazione del nuovo contraente e per un periodo, comunque, non superiore a **sei mesi**. Quest'ultimo **termine** deve essere inteso come **massimo e residuale**, mentre **devono essere preferiti tempi decisamente più contenuti**;
7. la **nuova gara deve essere già stata avviata** al momento della proroga (*Parere ANAC AG n. 33/2013*), richiamando, nella determinazione che dispone la proroga tecnica, la determina a contrarre di avvio della nuova procedura di aggiudicazione, nonché il CIG identificativo della procedura in corso;
8. la proroga deve intendersi applicabile solo quando non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali, nei soli e limitati casi in cui vi sia l'effettiva **necessità di assicurare precariamente il servizio** nelle more del reperimento di un nuovo contraente;
9. **L'Amministrazione non deve rendersi responsabile di ritardi** nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario.



COMUNE DI GENOVA

## **2. Istruzioni operative.**

Si raccomanda di provvedere celermente agli affidamenti, evitando ulteriori proroghe e si coglie l'occasione per ricordare che lo strumento principale per evitare le proroghe contrattuali consiste nella **adeguatezza della programmazione dei fabbisogni di beni, servizi e lavori.**

La **fase della programmazione negli acquisti** è fondamentale ai fini di una **compiuta valutazione delle strategie di approvvigionamento** da parte delle stazioni appaltanti.

L'adozione di un **cronoprogramma per il monitoraggio delle scadenze** e degli adempimenti in materia di acquisti consente una programmazione armonica con vantaggi organizzativi ed economici per l'Ente.

In ogni caso, si raccomanda **la redazione coerente degli strumenti di programmazione oggi previsti dalla legge, promuovendo una valutazione del fabbisogno pluriennale, a cui deve corrispondere una previsione di spesa pluriennale, a fronte di un affidamento anch'esso pluriennale.**

L'attenzione deve essere posta nella costruzione del programma triennale dei lavori pubblici e del piano biennale dei servizi e forniture, ma soprattutto concentrata sulle **previsioni di bilancio**, che riguardano **tutti i lavori, forniture e servizi indipendentemente dall'importo.**

Si coglie l'occasione per raccomandare, altresì, una **maggiore aggregazione interna**, favorendo la costruzione di capitolati pluriennali per servizi o forniture continuativi.

In generale, è necessario funzionalizzare il cronoprogramma delle attività da svolgere in modo da **valutare ex ante l'impatto organizzativo**, senza trascurare eventuali ottimizzazioni e razionalizzazioni anche attraverso una **ulteriore centralizzazione degli acquisti.**

La presente direttiva, emanata nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa di cui all'articolo 147 *bis* del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i., viene inoltrata ai coordinatori d'Area, ai direttori, ai dirigenti ed ai titolari di posizione organizzativa per quanto di rispettiva competenza.

Cordiali saluti.

Il Segretario Generale Reggente  
Dott.ssa Concetta Orlando

(Documento firmato digitalmente)