

Publicato il 25/03/2025

**N. 06043/2025 REG.PROV.COLL.
N. 10294/2024 REG.RIC.**



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10294 del 2024, proposto da Andreani Tributi S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Calzolaio, M. Cristina Mattiacci e Stefano Torregiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città di Guidonia Montecelio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonella Auciello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Guidonia Montecelio, Area II - Finanze - Entrate Tributarie - Sviluppo Economico, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

nei confronti

Tre Esse Italia S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Patrizia Saggese, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

I.C.A. - Imposte Comunali Affini - S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Comunità Montana Monti Sabini-Tiburtini-Cornicolani-Prenestini (IX Comunità Montana del Lazio), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

Centrale Unica di Committenza della Comunità Montana Monti Sabini-Tiburtini-Cornicolani-Prenestini (IX Comunità Montana del Lazio), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio.

per l'annullamento o, in subordine, la declaratoria di nullità

- della determinazione dirigenziale n. 48 del 7/8/2024, avente ad oggetto:

“Preso d’atto della Sentenza TAR n. 15116/2024 ad oggetto il Servizio in concessione della riscossione dei Tributi e delle Entrate Patrimoniali - Annullamento degli atti di gara e dichiarazione di inefficacia del contratto sottoscritto. Dichiarazione di efficacia del precedente provvedimento di proroga c.d. tecnica alla Tre Esse Italia s.r.l. per il tempo strettamente necessario all'espletamento della nuova procedura di gara e all'aggiudicazione del nuovo contratto”, pubblicata in data 12/8/2024, con la quale il Comune di Guidonia Montecelio ha attribuito nuovamente efficacia alla determinazione dirigenziale n. 40/2023 del 23/9/2023, contenente la proroga tecnica che era stata disposta in favore della precedente concessionaria, Tre Esse Italia S.r.l., del servizio di riscossione delle entrate comunali, per il tempo strettamente necessario alla definizione della gara indetta con determinazione dirigenziale n. 20 del 21/6/2023 e poi annullata dalla sentenza di questa Sezione n. 15116/2024, alle condizioni economiche più favorevoli per l'Ente locale di cui alla nota prot. 0084849 del 30/7/2024;

- della proposta del Comune di Guidonia Montecelio alla Società Tre Esse Italia S.r.l. di ridurre il corrispettivo previsto nel contratto di cui al Rep. 2466/2018 (del 10/7/2018) alle medesime condizioni economiche previste nel contratto dichiarato inefficace dal T.A.R. Lazio (Rep. 2482/2024), nel quale era stata trasfusa l'offerta economica prodotta nella gara annullata,

nonché della nota prot. n. 0084849 del 30/7/2024, con cui la Società Tre Esse Italia S.r.l. ha accolto la proposta dell'Ente locale;

- della predetta determinazione dirigenziale n. 40 del 23/9/2023, avente ad oggetto “*Servizio di riscossione delle entrate comunali in concessione, proroga tecnica per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura di individuazione del nuovo contraente ed al conseguente affidamento. C.I.G.7248029EBB*”, con la quale il Comune di Guidonia Montecelio ha prorogato “*il contratto di concessione con la Concessionaria Tre Esse Italia S.r.l., di cui al Rep. n. 2466/2018, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura di individuazione del nuovo contraente ed al conseguente affidamento, fermo restando quanto regolato dall'atto originario di affidamento, agli stessi patti e condizioni, poteri, qualifiche e rappresentanza, in continuità dell'attività gestionale del servizio di riscossione delle entrate comunali.*”;

- della determinazione dirigenziale n. 52 del 29/8/2024, avente ad oggetto “*Impegno di spesa a favore della Soc. Tre Esse Italia Srl per la gestione del servizio in concessione della riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali*”, con la quale il Comune di Guidonia Montecelio ha assunto formali impegni di spesa a favore della Società Concessionaria Tre Esse Italia S.r.l., per aggio sulle riscossioni delle entrate comunali anche sulla base dei rapporti contrattuali in essere in virtù delle prefate determinazioni dirigenziali n. 48 del 7/8/2024 e n. 40 del 23/9/2023;

- di ogni nota, parere, proposta, verbale, comunicazione, corrispondenza e atto in genere comunque connesso presupposto o conseguente, espressamente menzionato o meno nel presente ricorso, anche se non noti o non espressamente richiamati;

in subordine e *in parte qua*,

per l'ottemperanza della sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sezione II bis, n. 15116 del 24 luglio 2024, elusa dal Comune di Guidonia Montecelio;

per la declaratoria d'inefficacia

dell'affidamento a Tre Esse Italia S.r.l. e del contratto eventualmente *medio tempore* stipulato tra il Comune di Guidonia Montecelio e la Tre Esse Italia

S.r.l.,

e per la condanna

del predetto Comune ad adottare, anche a titolo di risarcimento del danno ingiustamente subito dalla ricorrente in forma specifica, gli opportuni provvedimenti per dare corretta esecuzione alla predetta sentenza n. 15116/2024, nonché a proporre l'affidamento diretto del servizio di che trattasi, entro i limiti in cui se ne impone la continuazione durante il tempo necessario al peperimento di un nuovo concessionario, alla Società ricorrente o comunque ad interpellarla a tali fini, in quanto operatore del settore munito dei requisiti di ordine generale e di idoneità professionale; ovvero, in subordine, per il caso in cui l'adito G.A. ritenga applicabile l'istituto dell'affidamento diretto anche alla concessione dei servizi sotto soglia, per la condanna del medesimo Comune al risarcimento per equivalente del danno subito dalla Società ricorrente, *“per un ammontare pari all'utile che avrebbe maturato AT laddove le fosse stato affidato in via diretta il servizio, nei limiti di legge, e al corrispondente danno curricolare; con riserva di quantificazione in corso di causa e di ulteriormente dedurre e documentare nel prosieguo del giudizio in merito al danno.”*

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città di Guidonia Montecelio e di Tre Esse Italia S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2025 la dott.ssa Vincenza Caldarola 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 Comune di Guidonia Montecelio aveva indetto, con determina a contrarre n. 20 del 21/6/2023, la gara per: *“Affidamento, mediante procedura aperta, sopra soglia comunitaria, ai sensi degli artt. 35, 60, 133, comma 8, e 164, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., dei servizi di gestione e di riscossione delle entrate*

tributarie della TARI e patrimoniali del CUP; del recupero dell'area evasiva dell'IMU, della TASI, della TARI e del CUP; dell'attività esecutiva di recupero delle altre entrate comunali, comprese quelle relative al sistema sanzionatorio del Codice della Strada, con riserva di facoltà per l'Ente di gestire in via diretta tale attività esecutiva di recupero. CIG: 9872851661”.

2. Siffatta gara è stata annullata da questa Sezione con la sentenza n. 15116 del 24/7/2024, in asserita esecuzione della quale è stata adottata la gravata determinazione dirigenziale n. 48 del 7/8/2024, con la quale il Comune di Guidonia ha dichiaratamente fatto rivivere la determinazione n. 40 del 23/9/2023, cioè la determinazione per mezzo della quale il predetto Comune aveva prorogato il precedente contratto di concessione del servizio di riscossione di che trattasi, Rep. n. 2466 del 10/7/2018, in essere con la Concessionaria uscente, odierna resistente, durante il tempo necessario al completamento della procedura di evidenza pubblica allora in atto.

2. La Società ricorrente, pertanto, con ricorso ritualmente notificato alle controparti in data 30/9/2024 e tempestivamente depositato in giudizio in data 9/10/2024, ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la predetta d. d. n. 48/2024 e gli altri atti e provvedimenti riportati in epigrafe, avverso i quali ha formulato le censure di seguito sintetizzate.

2. Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli artt. 49, 50 e 187 del D. Lgs. n. 36/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 del D. Lgs. n. 36/2023. Violazione dei principi di trasparenza e di tutela della concorrenza. Eccesso di potere per carenza dei presupposti, sviamento, travisamento in fatto e diritto. La Determinazione n. 48 del 7/8/2024 costituisce un affidamento diretto del servizio di riscossione in favore di Tre Esse Italia S.r.l. disposto in assenza dei presupposti di legge.

Con questo primo fascio di motivi di gravame la Società ricorrente lamenta, in primo luogo, che la determinazione n. 48 del 7/8/2024 costituisce un affidamento *ex novo*, peraltro diretto, del servizio di riscossione delle entrate comunali in favore della controinteressata Tre Esse Italia S.r.l., disposto in

assenza dei presupposti di legge. Secondo la ricorrente, in particolare, non si tratta di un atto con cui il Comune di Guidonia Montecelio ha fatto rivivere la d. d. n. 40/2023 del 23/9/2023, contenente, come visto, la proroga tecnica del contratto stipulato con la precedente concessionaria, Tre Esse Italia S.r.l., disposta per il tempo strettamente necessario alla definizione della gara indetta con d. d. n. 20 del 21/6/2023 (poi annullata dalla sentenza di questa Sezione n. 15116/2024), ma di un *nuovo* affidamento, come dimostrato dalla circostanza che sono mutate (*in melius* per il Comune) le condizioni economiche alle quali la Società concessionaria (odierna resistente) ha accettato, giusta nota prot. 0084849 del 30/7/2024, di prestare il predetto servizio.

E trattandosi di un affidamento senza gara, né aperta né negoziata, disposto il 7 agosto 2024, deve trovare applicazione il D. Lgs. n. 36/2023, il cui art. 50, comma 1, lett. b), tuttavia, limita l'affidamento diretto ai soli *appalti di servizi* e forniture sotto soglia di valore stimato inferiore a 140.000 euro, mentre nella specie si tratta di una *concessione* di servizi, come tale ricadente nell'ambito di applicazione della diversa disposizione di cui all'art. 187 del D. Lgs. n. 36/2023, rubricato "(Contratti di concessione di importo inferiore alla soglia europea)", il quale, come noto, "*prevede la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata senza bando, oltre che ovviamente alla gara aperta, ma non prevede affatto la possibilità di procedere con affidamenti diretti (cfr. TAR Emilia Romagna, Parma, 18.06.2024 n. 155 e parere n. 2409 del 17.04.2024 dell'ufficio legale di supporto del MIT).*"

Peraltro, la Società ricorrente deduce che, anche ove volesse ritenersi in astratto applicabile anche nel caso di specie il predetto art. 50, comma 1, lett. b) - e, quindi, in sostanza, si volesse applicare all'affidamento di una concessione sotto soglia la disciplina dettata per il diverso istituto dell'appalto sotto soglia -, in ogni caso, la predetta disposizione, che ammette gli affidamenti diretti per servizi di importo inferiore a 140.000 euro, non potrebbe trovare, in concreto, applicazione, posto che, in primo luogo: "*il*

Comune di Guidonia non ha individuato nessuna soglia massima dell'affidamento, il quale anzi è a tempo indeterminato attesa la mancata indicazione del termine dello stesso e la mancata attuale indicazione ad oggi di una nuova gara al cui esito viene legato il venir meno degli effetti dell'affidamento. Quindi a ben vedere la soglia è del tutto indeterminata e quindi incompatibile con l'art. 50 del Codice. In ogni caso, il provvedimento in esame dispone due differenti impegni di spesa limitatamente alla gestione della competenza dell'esercizio dell'anno 2024, rispettivamente di € 125.000,00 e di € 195.000,00. Quindi, per il solo anno in corso, il Comune impegna una somma complessiva di € 320.000, che evidentemente non può in nessun caso ritenersi rientrante nella soglia definita dall'art. 50, co. 1, lett. b) per l'ammissibilità dell'affidamento diretto”.

Inoltre, afferma la Società ricorrente, gli appalti sotto soglia (di servizi, lavori e forniture), anche quando possono essere legittimamente affidati senza gara, sono comunque governati dal c.d. principio di rotazione di cui all'art. 49 del D. Lgs. n. 36/2023, con la conseguenza che, gestendo la Tre Esse Italia S.r.l. da anni il servizio *de quo* a favore del Comune di Guidonia Montecelio (e, comunque, senz'altro dal 2018, giusta la determinazione dirigenziale n. 108 del 31/8/2018, rettificata dalla determinazione dirigenziale n. 37 del 6/4/2018, e il contratto successivamente stipulato in data 10/7/2018, Rep. n. 2466), in ogni caso la gravata determinazione n. 48 del 7/8/2024, “*che tenta invano di mascherare un affidamento diretto in favore di TEI con la reviviscenza di un contratto ormai scaduto, è illegittima in quanto*” si pone in contrasto con il predetto principio, “*in particolare con quanto disposto dall'art. 49 co. 2 del Codice con riguardo al divieto di procedere con due affidamenti consecutivi in favore del contraente uscente nei casi in cui abbiano a oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, oppure nella stessa categoria di opere, oppure nello stesso settore di servizi?*”. Né nella specie si ravvisa la presenza di tutte le condizioni legittimanti una deroga previste dal comma 4 del predetto art. 49.

La Società ricorrente, poi, deduce che l'affidamento diretto di cui è causa si pone in contrasto: a) con il principio di trasparenza, “*atteso che la trattativa privata tra Comune e TEI non è stata in alcun modo pubblicizzata (non sono state infatti*

pubblicate né la richiesta dell'Ente di rivedere le condizioni economiche di contratto, né l'accettazione dell'affidatario) e non è stata in alcun modo interpellata AT, operatore economico in possesso dei requisiti di idoneità professionale"; b) con "il principio di accesso al mercato sancito dall'art. 3 del Codice, atteso che l'affidamento del servizio al gestore uscente e in assenza di qualsivoglia confronto competitivo in un settore caratterizzato da forte concorrenza non favorisce di certo l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità."; c) con "l'art. 17, comma 2, secondo cui "in caso di affidamento diretto, l'atto di cui al comma 1 [cioè la determina a contrarre, ndr] individua l'oggetto, l'importo e il contraente, unitamente alle ragioni della sua scelta, ai requisiti di carattere generale e, se necessari, a quelli inerenti alla capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale", mentre "nell'affidamento in esame manca del tutto la determina a contrarre e comunque non viene individuato l'importo e i requisiti di carattere generale richiesti;"; d) e, infine, con la disposizione di cui all'art. 108, comma 9, D. Lgs. n. 36/2023, che impone l'obbligo di indicare nell'offerta economica anche i costi della manodopera impiegata e che si ritiene applicabile ex art. 48, ultimo comma, D. Lgs. n. 36/2023, anche agli affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 50, comma 1, lett. a) e b) cit.

2.2 Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 106 del D. Lgs. n. 50/2016. Violazione e falsa applicazione dell'art. 120 del D. Lgs. n. 36/2023. Eccesso di potere per carenza dei presupposti, contraddittorietà, sviamento e illogicità manifesta. Il Comune con la determinazione n. 48 del 7/8/2024 ha disposto una proroga tecnica in violazione di disposizioni legislative e contrattuali. La motivazione del provvedimento di proroga è contraddittoria.

Con questo secondo mezzo di gravame, la Società ricorrente deduce che, anche ove si volesse accogliere la qualificazione data dal Comune di Guidonia Montecelio alla determinazione n. 48 del 7/8/2024 come di una proroga tecnica (a condizioni più favorevoli per la S.A.) ex art. 106, comma 11, del D. Lgs. n. 50/2016, essa sarebbe del pari illegittima. La proroga, infatti, è un

istituto di carattere eccezionale e temporaneo, ammissibile solo in presenza di determinati presupposti, quali: a) la necessità di assicurare l'esecuzione del servizio durante il tempo necessario a individuare il nuovo contraente; b) la nuova gara deve essere già stata avviata al momento della proroga (che, quindi, deve essere disposta dall'Amministrazione prima della scadenza del contratto cui si riferisce); c) l'Amministrazione non deve rendersi responsabile di ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario; d) l'opzione di proroga tecnica deve essere stata prevista nell'originario bando di gara e di conseguenza nel contratto di appalto. Nella fattispecie di cui è causa, invece, la Società ricorrente rammenta che l'art. 14 del Capitolato di gara (richiamato dagli artt. 2 e 16 del contratto Rep. n. 2466/2018) *“per l'affidamento in concessione del servizio di gestione ordinaria e riscossione volontaria della TARI – ICP (pubblicità) – DPA (Affissioni) – COSAP, accertamento e riscossione coattiva dell'ICI, IMU, TASI, TARI/TARES, ICP (pubblicità), DPA (Affissioni), COSAP e riscossione coattiva delle altre entrate comunali.”* - indetta con determinazione dirigenziale n. 108 del 31/8/2017, e sfociata nella concessione del medesimo servizio alla odierna controinteressata, Tre Esse Italia S.r.l., giusta determinazione dirigenziale n. 34 del 26/3/2018, rettificata con determinazione dirigenziale n. 37 del 6/4/2018 -, prevede che: *“Se allo scadere del termine naturale previsto dall'appalto l'Amministrazione Comunale non avrà ancora provveduto ad affidare il servizio per il periodo successivo, l'appaltatore sarà obbligato a continuarlo per un periodo non superiore a 6 (sei) mesi, agli stessi patti e condizioni vigenti dalla data di scadenza su richiesta dell'Amministrazione Comunale a mezzo lettera raccomandata”*. Tanto premesso, la Società ricorrente deduce che la Società controinteressata ha già fruito di ben due proroghe tecniche: la prima disposta con d. d. n. 48 del 24/3/2023, nelle more dell'espletamento della procedura di evidenza pubblica (poi annullata da questo T.A.R.) per l'affidamento in concessione del servizio di che trattasi (procedura, alla data della disposta proroga, peraltro non ancora indetta), per 6 mesi (fino al 27/9/2023), agli stessi patti e condizioni previste dal contratto Rep. n. 2466 del 10/7/2018 e senza soluzione di continuità; e la seconda

disposta con la predetta d. d. n. 40 del 23/9/2023 (quindi poco prima che scadesse la precedente proroga), *“per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura di individuazione del nuovo contraente ed al conseguente affidamento [...]”*. Con la conseguenza che quella disposta con la gravata determinazione n. 48 del 7/8/2024 sarebbe la terza inammissibile proroga, peraltro adottata *“a contratto originario cessato da mesi, senza indicazione di un importo massimo dell'affidamento e per giunta per un tempo indefinito, atteso che non è indicato alcunché in riferimento alla nuova gara, che a tutt'oggi non è stata bandita, o a un limite temporale. [...] e a condizioni diverse rispetto a quelle contrattualmente previste, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 16 del medesimo contratto prorogato.”*

A questo punto la Società ricorrente afferma che la circostanza per cui la impugnata d. d. n. 48 del 7/8/2024 fa asseritamente rivivere la (seconda) proroga tecnica, disposta, come visto, con la d. d. n. 40 del 23/9/2023, radica l'interesse della medesima ricorrente ad impugnare, altresì, quest'ultima determinazione, reputata illegittima anche perché accordata in violazione delle previsioni della *lex specialis* di gara e, in particolare, del prefato art. 14 del Capitolato di gara e degli artt. 2 e 16 del contratto Rep. n. 2466/2018, i quali prevedono la possibilità di *una sola proroga tecnica* e non anche di una seconda, la quale, peraltro, afferma parte ricorrente, si è resa necessaria a causa del colpevole ritardo con cui la S.A. ha condotto le operazioni di gara poi annullate dalla sentenza di questa Sezione, n. 15116/2024, più volte citata. In ogni caso, deduce la Società ricorrente, alla d. d. n. 40 del 23/9/2023 non può essere restituita efficacia, essendo venuti meno i presupposti che la legittimavano, rappresentati dall'espletamento di una procedura di gara e dalla conseguente limitata efficacia temporale della disposta proroga (destinata ad esaurirsi con la definizione della medesima gara): esistenti al momento della adozione della d. d. n. 40/2023, insussistenti alla data di adozione della d. d. n. 48 del 7/8/2024, posto che, come detto, *“dopo ben due mesi dalla sentenza di codesto TAR Lazio, il Comune non ha ancora assunto alcuna determinazione in ordine alla procedura di gara per l'affidamento del servizio.”*

Inoltre, secondo la prospettazione della parte ricorrente, essendo la determinazione n. 48 del 7/8/2024 intervenuta dopo la scadenza del contratto Rep. n. 2466/2018 (fissata dapprima al 27 marzo 2021, e successivamente rinnovata al 27 marzo 2023) e delle relative proroghe, essa, benché tenti di far rivivere l'ultima di tali proroghe di cui alla d. d. n. 40 del 23/9/2023, costituisce, cionondimeno, un provvedimento nuovo, come anche dimostrato dalla circostanza che recepisce una modifica *in melius* per il Comune delle condizioni contrattuali precedentemente stabilite (di cui al contratto Rep. n. 2466/2018 cit.). Con la conseguenza che, anche ove si volesse qualificare detto provvedimento alla stregua di una proroga (e non di un affidamento diretto), comunque esso cadrebbe nell'ambito di applicazione del nuovo codice dei contratti pubblici, D. Lgs. n. 36/2023, il cui art. 120, comma 11, *“non prevede più la possibilità di eseguire il servizio ai patti, prezzi e condizioni “più favorevoli per la stazione appaltante”, bensì solo ai medesimi prezzi, patti e condizioni previsti nel contratto prorogato; in linea, del resto con quanto stabiliva l'art. 14 del Capitolato della precedente gara che, come visto, contemplava una sola proroga della durata di sei mesi agli stessi patti e condizioni vigenti alla scadenza.”*; il che evidenzerebbe *“un ulteriore profilo di illegittimità della predetta determinazione in quanto la proroga che la stessa mira ad attuare viene disposta a condizioni diverse rispetto alle precedent?”*.

2.3 Eccesso di potere per sviamento. In subordine: azione ai sensi dell'art. 112, co. 2, lett. b), c.p.a. per l'ottemperanza della sentenza esecutiva e non sospesa del T.A.R. Lazio, Roma, Sezione II bis, n. 15116/2024, in elusione della quale è stata adottata la determinazione dirigenziale n. 48/2024.

Con questo terzo e ultimo gruppo di motivi di censura, la Società ricorrente lamenta che, benchè la sentenza di questa Sezione n. 15116/2024 abbia dichiarato inefficace il contratto di concessione stipulato tra la Città di Guidonia Montecelio e il R.T.I., Tre Esse Italia S.r.l. – I.C.A. - Imposte Comunali Affini S.p.a., aggiudicatario, cionondimeno dalla gravata determinazione n. 48/2024 si apprende che il predetto Comune e la odierna controinteressata (Tre Esse Italia S.r.l.) si sono accordati (giusta nota prot.

0084849 del 30/7/2024) per effettuare il servizio oggetto della concessione *de qua* alle più favorevoli (per l'A.C.) *“condizioni economiche previste nel contratto dichiarato inefficace dal TAR Lazio (Rep. 2482/2024) nel quale era stata trasfusa l'offerta economica prodotta nella gara annullata”*, il che *“si traduce in un evidente eccesso di potere per sviamento in quanto tenta di restituire validità ed efficacia a un atto (il contratto Rep. 2482/2024) dichiarato inefficace dal Giudice, così eludendo le chiare statuizioni contenute nella sentenza n. 15116/2024.”*

Con la conseguenza che la Società ricorrente propone, in subordine, azione ai sensi dell'art. 112, comma 2, lett. b) c.p.a. per l'ottemperanza della sentenza n. 15116/2024, affinché l'adito T.A.R. accerti che la d. d. n. 48/2024 elude le statuizioni relative all'annullamento degli atti di gara e alla declaratoria di inefficacia del predetto contratto Rep. n. 2482/2024, contenute nella sentenza della cui ottemperanza si tratta, con conseguente declaratoria di inefficacia della determinazione medesima; nonché di individuare le modalità esecutive della predetta sentenza e adottare i provvedimenti conseguenti.

2.4 La ricorrente chiede, altresì, a titolo di risarcimento in forma specifica, che la parte resistente sia condannata ad adottare, entro un termine ragionevolmente breve, gli opportuni provvedimenti per dare corretta esecuzione alla prefata sentenza n. 15116/2024, nonché proporre l'affidamento diretto del servizio di che trattasi, entro i limiti in cui se ne impone la continuazione durante il tempo necessario al reperimento di un nuovo concessionario, alla Società ricorrente o comunque ad interpellarla a tali fini, in quanto operatore del settore munito dei requisiti di ordine generale e di idoneità professionale.

2.5 Inoltre, la Società ricorrente propone, per il caso in cui l'adito G.A. ritenga applicabile l'istituto dell'affidamento diretto anche alla concessione dei servizi sotto soglia, *“una istanza di risarcimento per equivalente, per un ammontare pari all'utile che avrebbe maturato AT laddove le fosse stato affidato in via diretta il servizio, nei limiti di legge, e al corrispondente danno curricolare; con riserva di quantificazione in*

corso di causa e di ulteriormente dedurre e documentare nel prosieguo del giudizio in merito al danno.”

2.6 Infine, la ricorrente chiede *“l'accoglimento della istanza cautelare”* incidentalmente proposta, *“se del caso anche nella forma della fissazione di prossima udienza di merito ai sensi dell'art. 55 c. 10 c.p.a.”*.

3. Il 7 novembre 2024 si è costituito in giudizio il Comune di Guidonia Montecelio con una memoria difensiva con cui ha, in via preliminare, eccepito l'inammissibilità del ricorso introduttivo del presente giudizio per difetto di interesse ad agire della Andreani Tributi S.r.l. e, in subordine, l'infondatezza nel merito dello stesso, del quale ha chiesto la reiezione.

4. L'8 novembre 2024 la Tre Esse Italia S.r.l., già costituitasi in giudizio in data 10 ottobre 2024, ha presentato una memoria difensiva con la quale ha, preliminarmente, eccepito il difetto di interesse ad agire della Società ricorrente e, in subordine, l'infondatezza di tutto quanto *adverso* dedotto e domandato, chiedendone la reiezione.

5. Ad esito della Camera di Consiglio dell'11 novembre 2024, questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 5103/2024, ha dato atto dell'intervenuta rinuncia, da parte della ricorrente, alla domanda cautelare incidentalmente proposta; e per l'effetto ha disposto la compensazione delle spese della fase cautelare e fissato, per la definizione, nel merito, del giudizio, la pubblica udienza del giorno 12 febbraio 2025, ore di rito.

6. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti costituite hanno depositato plurime memorie a sostegno delle rispettive posizioni.

7. All'udienza pubblica del 12 febbraio 2024, all'esito della discussione orale, la causa è stata introitata per la decisione.

8. In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di difetto di interesse ad agire della odierna ricorrente sollevata sia dall'Amministrazione comunale resistente sia dalla Società controinteressata, sulla base del semplice rilievo che l'interesse della Andrea Tributi S.r.l. a che il Comune di Guidonia Montecelio

riediti la gara per l'individuazione di un nuovo concessionario del servizio di riscossione delle entrate comunali di che trattasi e, quindi, a contrastare la decisione del medesimo Comune di disporre, invece, la proroga del pregresso contratto di concessione (Rep. n. 2466 del 10/7/2018) stipulato con la controinteressata Tre Esse Italia S.r.l., trova fondamento proprio nella sentenza n. 15116/2024 di questa Sezione, che lo ha ritenuto a tal punto meritevole di tutela da annullare l'aggiudicazione disposta in favore del R.T.I. - T.E.I. S.r.l.- I.C.A. S.p.a., pur reputando scevra dai vizi denunciati la determinazione n. 27 del 17/04/24 adottata in danno della seconda classificata (appunto la Andreani Tributi S.r.l.), proprio valorizzando l'interesse strumentale di quest'ultima a ottenere una riedizione integrale della gara.

Si legge, infatti, nella predetta sentenza, per quel che qui interessa, che: *“L'infondatezza del ricorso per motivi aggiunti, basata sull'accertata insussistenza, in capo alla ricorrente”, cioè la A.T. S.r.l. “del requisito speciale di cui all'art. 7.3 lettera e) del disciplinare, però, non comporta l'inammissibilità del ricorso principale con il quale la Andreani Tributi s.r.l. ha chiesto l'esclusione dalla gara della controinteressata. Trattandosi di gara con due soli concorrenti, infatti, la ricorrente vanta un interesse strumentale alla riedizione della gara alla quale potrebbe partecipare attraverso gli strumenti (avvalimento o raggruppamento) consentiti dall'ordinamento al fine di ovviare alla carenza dei requisiti di partecipazione. Tale interesse è stato, in più occasioni, prospettato dalla Andreani Tributi s.r.l. anche nel ricorso per motivi aggiunti (pagg. 20-21) laddove l'ente, per contestare le eccezioni pregiudiziali sollevate dalle parti resistenti, invoca la giurisprudenza comunitaria che riconosce la tutelabilità dell'interesse strumentale alla riedizione della procedura.”*

9. Tanto premesso, il Collegio rileva che il ricorso è, in parte, inammissibile e per il resto parzialmente fondato, e come tale deve essere accolto in parte per le ragioni di seguito indicate.

10. È inammissibile nella parte in cui chiede disporsi l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 40 del 23/9/2023, con cui la S.A., nelle more dell'espletamento della procedura di gara indetta con d. d. n. 20 del 21/6/2023 e successivamente annullata da questo T.A.R. con la sentenza n.

15116/2024, ha disposto la seconda proroga tecnica (dopo quella già disposta con la d. d. n. 48 del 24/3/2023) a favore della Concessionaria uscente, durante il tempo necessario a consentire la definizione della predetta procedura.

10.1 Osserva in proposito il Collegio che i motivi di doglianza articolati avverso la d. d. n. 40/2023 (la quale, peraltro, per le ragioni nel prosieguo illustrate, deve reputarsi ormai scaduta), a tenore dei quali quest'ultima sarebbe stata adottata in violazione sia dell'art. 14 del mentovato Capitolato di gara sia degli artt. 2 e 16 del contratto di concessione del servizio *de quo* Rep. n. 2466/2018 (i quali consentivano un'unica proroga del medesimo contratto, già disposta con la precedente d.d. n. 14 del 24/3/2023), in quanto per tempo noti alla odierna ricorrente, avrebbero dovuto essere correttamente fatti valere da quest'ultima nell'ambito di apposito gravame tempestivamente proposto avverso la medesima d. d. n. 40/2023, mentre non possono essere proposti per la prima volta nell'ambito del presente giudizio.

11. Per il resto, il ricorso è parzialmente fondato e, pertanto, deve essere accolto in parte.

11.1 Ritiene, infatti, il Collegio che la d. d. n. 48 del 7/8/2024 impugnata deve essere correttamente qualificata non già quale (ennesima) proroga del contratto di concessione del servizio di riscossione delle entrate comunali di che trattasi (Rep. n. 2466/2018), ma quale nuovo affidamento, peraltro effettuato senza gara, del medesimo servizio in favore della precedente Concessionaria Tre Esse Italia S.r.l.

11.2 E che nella fattispecie di cui è causa si tratti di rinnovo contrattuale (e non di mera proroga tecnica) trova conferma nella univoca giurisprudenza formatasi sul punto (*ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VIII, 10/2/2022, n. 891; Consiglio di Stato, Sez. V, 16/6/2020, n. 387), secondo la quale: *“ricorre un'ipotesi di proroga del contratto d'appalto solo nel caso in cui vi sia integrale conferma delle precedenti condizioni: il criterio distintivo tra proroga e rinnovo del contratto d'appalto deve essere individuato nell'elemento della novità; nello specifico, ricorre*

un'ipotesi di proroga solo nel caso in cui vi sia integrale conferma delle precedenti condizioni, con il solo effetto del differimento del termine finale del rapporto, per il resto regolato dall'atto originario, mentre anche la mera modifica del prezzo comporta, invece, un'ipotesi di rinnovo.”. Che è, a ben vedere, quanto si è verificato nel caso di specie, in cui la d. d. n. 48/2024 risulta adottata all'esito di una trattativa tra il Comune di Guidonia Montecelio e la Tre Esse Italia S.r.l., in cui quest'ultima ha proposto al primo una riduzione del proprio corrispettivo stabilito nel contratto Rep. n. 2466/2018. Tanto si evince agevolmente dalla documentazione versata agli atti dal medesimo Comune e, in particolare, dalla comunicazione prot. n. U24/4244 del 30/07/2024, in cui la Tre Esse Italia S.r.l. “proprio per dimostrare la particolare e prioritaria attenzione ai principali interessi della Vs. Amministrazione, [la scrivente Tre Esse Italia], ben consapevole del fatto che l'applicazione delle condizioni economiche previste dal contratto REP. 2466/2018 e dalla successiva proroga tecnica – Determina n. 40 del 23.09.2023-, siano sicuramente più onerose per l'Ente rispetto a quanto previsto dal Contratto REP. N. 2482/2024, nel rispetto della normativa di riferimento (art. 106 comma 11 del D. Lgs. 20/2016), rappresenta la propria disponibilità ad applicare condizioni economiche più favorevoli per il Comune concedente. Di conseguenza, in linea con gli impegni di spesa ed i costi per l'affidamento stabiliti dalla Vs. Spett.le Amministrazione, la Tre Esse Italia, al fine di non creare un disallineamento con le previsioni di Bilancio dell'Ente e di evitare, al contempo, atteggiamenti opportunistici, propone la riduzione del proprio corrispettivo contrattuale di cui al Rep. 2466/2018 alle medesime condizioni economiche previste nel contratto dichiarato inefficace dal TAR Lazio (Rep. 2482/2024). Per evitare malintesi, si precisa, tuttavia, che tale adeguamento dovrà applicarsi dalla data di decorrenza del contratto REP. N. 2482/2024, e non prima”.

E siffatta proposta contrattuale risulta accettata dalla controparte pubblica proprio con la d. d. n. 48/2024 gravata, in cui il Comune di Guidonia Montecelio, dopo aver “DATO ATTO che la riduzione proposta dall'Ente è giustificata dalla circostanza che la nuova offerta è scaturita da una valutazione degli elementi di fatto differente rispetto al momento storico in cui il precedente corrispettivo (aggio) è stato determinato poichè, evidentemente, la realtà concreta nella quale si svolge il

servizio è ormai mutata rispetto al precedente affidamento, sia in termini organizzativi che di risorse strumentali attualmente a disposizione e che, dunque, la fattispecie in cui si ricade è esattamente quella del comma 11 ultimo capoverso dell'art. 106 citato e cioè la proroga alle condizioni più favorevoli per la stazione appaltante;”, ritiene, coerentemente, “opportuno variare in riduzione gli impegni contabili assunti con D.D. n.64 del 12.12.2023 in correlazione di quanto sopra, ed assumerne altri per il periodo dell'esercizio in corso;”.

È evidente, dunque, come nella fattispecie di cui è causa le parti non si sono limitate a pattuire la mera prosecuzione del pregresso rapporto contrattuale (peraltro ormai scaduto), ma hanno dato vita a una vera e propria rinegoziazione delle condizioni economiche del contratto originario, attraverso nuove e specifiche manifestazioni di volontà negoziale (in termini, Consiglio di Stato, V, 16 febbraio 2023, n. 1635, secondo il quale: *“a differenza della proroga, il rinnovo contrattuale si contraddistingue, sul piano sostanziale, per la rinegoziazione del complesso delle condizioni del contratto originario, sicché deve risultare che le parti, attraverso specifiche manifestazioni di volontà, abbiano dato corso a un distinto, nuovo ed autonomo rapporto giuridico, ancorché di contenuto analogo a quello originario, mentre nel caso di proroga contrattuale le parti si limitano a pattuire il differimento del termine finale del rapporto, il quale per il resto continua ad essere regolato dall'atto originario.”*).

11.3 Un ulteriore elemento che depone nel senso di inquadrare quella di cui è causa alla stregua di un affidamento diretto si ricava dalla circostanza che la “pretesa” proroga tecnica di cui alla d. d. n. 48/2024 è intervenuta a contratto di concessione (Rep. n. 2466/2018) già ampiamente scaduto, per modo che può farsi applicazione del consolidato principio giurisprudenziale (*ex multis*, Consiglio di Stato, V, 12 settembre 2023, n. 8292) al lume del quale: *“All'affidamento senza una procedura competitiva deve essere equiparato il caso in cui all'aggiudicazione della gara segua, dopo scadenza dell'appalto, un regime di proroga diretta che non trovi fondamento nel quadro normativo (come finirebbe per essere il caso in esame, a voler seguire le argomentazioni di parte appellante): le proroghe dei contratti affidati con*

gara, infatti, sono consentite se già previste ab origine e comunque entro termini determinati, mentre una volta che il contratto scada e si proceda ad una proroga non prevista originariamente, o oltre i limiti temporali consentiti (ovvero senza limiti predeterminati ed espliciti), la stessa proroga dovrebbe essere equiparata ad un affidamento senza gara (Consiglio Stato, III, n. 1521 del 2017, secondo cui "La proroga, anzi, come giustamente evidenziato dal primo giudice, costituisce strumento del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali")."

Che è quanto si è verificato nel caso di specie in cui la d. d. n. 48/2024, non solo pretende di differire l'efficacia di un contratto già scaduto, ma omette, altresì, di fissare un limite temporale preciso e certo alla disposta proroga, non potendosi evidentemente reputare a tal fine sufficiente la generica previsione per cui la proroga servirebbe a scongiurare: *"il pericolo di interruzione del servizio per il tempo necessario a che l'Amministrazione possa riattivare una procedura di gara e affidare un nuovo contratto di concessione"*, senza che, peraltro, come ammesso dalla stessa A.C. nel corso del giudizio, sia stata né contestualmente né successivamente attivata la predetta procedura di gara.

12. Quanto detto sinora già sarebbe sufficiente a escludere la legittimità della gravata d. d. n. 48/2024, in quanto adottata (anche) in contrasto con la normativa di cui al D. Lgs. n. 36/2023, Titolo II, rubricato *"L'aggiudicazione delle concessioni: principi generali e garanzie procedurali"*, il quale prevede (dall'art. 182 all'art. 185) la procedura ordinaria di affidamento delle concessioni secondo la procedura ad evidenza pubblica, regolata attraverso la sequenza del bando (art. 182), del procedimento (art. 183), dei termini e delle comunicazioni (art. 184) e dei criteri di aggiudicazione (art. 185).

E com'è stato correttamente osservato il comma 1 dell'art. 182 cit. generalizza la necessaria previa pubblicazione di un bando, al fine di garantire la massima trasparenza e apertura al mercato, nell'interesse concorrente di Amministrazione e imprese potenzialmente interessate, in ossequio anche al principio di *favor participationis*. In sostanziale continuità con il codice del 2016, la previa pubblicazione di un bando e la procedura che ne segue consentono

di contemperare le finalità dell'individuazione della migliore offerta reperibile sul mercato e del rispetto della trasparenza nella spesa del denaro pubblico con quella della tutela della concorrenza.

12. Né a conclusioni diverse si perverrebbe ove si volesse, come pure prospettato (in subordine) dalla Società ricorrente, ricondurre la d. d. n. 48/2024 impugnata all'affidamento di una concessione di importo inferiore alla soglia di rilevanza europea, posto che alla stregua del nuovo codice dei contratti pubblici la disciplina contenuta nella Parte I del Libro II del codice (artt. 49 e 50) non trova applicazione per i contratti di concessione sotto soglia, i quali possono essere affidati mediante procedura negoziata senza bando, consultando almeno dieci operatori economici, secondo la disciplina dettata *ad hoc* per essi dall'art. 187 del D. Lgs. n. 36/2023, che si colloca in un'ottica fortemente pro-concorrenziale, volta coinvolgere il maggior numero possibile di operatori economici, pur nell'applicazione di strumenti semplificati quali la procedura negoziata senza bando.

13. Peraltro, è dirimente osservare che, sia che si qualifichi la determinazione dirigenziale n. 48/2024 (correttamente) come affidamento diretto disposto *ex novo* dalla S.A. sia che la si qualifichi come proroga, in ogni caso si tratta di un provvedimento che inevitabilmente confligge con gli inderogabili principi - che governano la materia dei contratti pubblici - di concorrenza, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, nonché con il c.d. principio del risultato, quale applicazione specifica, nel settore dei contratti pubblici, del principio di buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Tutti i predetti principi, infatti, esigono che: *“La P.A. che alla scadenza del contratto deve avvalersi delle stesse tipologie di prestazioni deve indire una nuova gara. In relazione alla normativa inderogabile stabilita dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, nella materia del rinnovo o della proroga dei contratti pubblici di appalto non vi è spazio per l'autonomia contrattuale delle parti; al contrario, in tale materia, vige il principio in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge, l'Amministrazione, dopo la*

scadenza del contratto, deve effettuare una nuova gara, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi delle stesse tipologie di prestazioni.” (cfr., ex plurimis, T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 30/10/2024, n. 314).

13.1 Ne deriva, dunque, che anche ove si volesse riconoscere alla d. d. n. 48/2024 la natura di c.d. proroga tecnica, se ne dovrebbe comunque predicare l'illegittimità.

13.2 In primo luogo, infatti, deve essere disattesa la ricostruzione che della predetta determinazione dirigenziale fa la resistente A.C. anche sulla scorta di quanto dalla stessa dichiarato nelle relative premesse, laddove si legge: *“RICHIAMATO l'atto determinativo dell'Area II n. 40/2023 del 23.09.2023 avente ad oggetto il "Servizio di riscossione delle entrate comunali in concessione, proroga tecnica per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura di individuazione del nuovo contraente ed al conseguente affidamento. C.I.G.7248029EBB" - con il quale si ricorreva all'istituto contrattuale della proroga della durata del precedente contratto di concessione fino all'aggiudicazione del nuovo contratto, ai sensi dell'art. 106 comma 11 del D. Lgs. n. 50/2016 – e ritenuto che debba avere nuovamente efficacia tale provvedimento a seguito dell'annullamento degli atti della nuova gara poiché la sentenza ha ripristinato la situazione preesistente all'annullamento e cioè l'obbligo per l'operatore uscente di proseguire nella gestione del servizio in regime di proroga c.d. tecnica nelle more dell'affidamento del nuovo contratto agli stessi prezzi, atti e condizioni oppure a quelli più favorevoli per la stazione appaltante; [..]”.*

13.3 In realtà, l'annullamento giurisdizionale degli atti relativi alla gara indetta con la d. d. n. 20 del 21/6/2023 e la conseguente declaratoria di inefficacia del contratto stipulato con l'R.T.I. aggiudicatario (Rep. n. 2482/2024) non hanno niente affatto determinato l'automatica riviviscenza della c.d. seconda proroga tecnica disposta con la d. d. n. 40 del 23/9/2023 (peraltro *“per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura di individuazione del nuovo contraente”*), avendo quest'ultima definitivamente cessato di produrre i propri effetti una volta definita la predetta procedura di gara, individuato il nuovo Concessionario e concluso il conseguente contratto con quest'ultimo.

Mentre è evidente che il sopravvenuto annullamento, con la sentenza n. 15116/2024, della gara *de qua* e la declaratoria d'inefficacia del contratto di concessione stipulato all'esito della medesima gara non possono essere utilizzati per far rivivere un contratto ormai definitivamente spirato (Rep. n. 2466/2018), attraverso l'espedito di restituire efficacia all'atto che ne aveva differito (per la seconda volta) la sua naturale conclusione, peraltro durante il tempo strettamente necessario alla individuazione di un nuovo concessionario.

13.4 È palese, dunque, che la d. d. n. 48/2024, lungi dall'essere il naturale corollario della sentenza n. 15116/2024, è frutto di una nuova manifestazione di volontà negoziale del Comune di Guidonia Montecelio, sopraggiunta, tuttavia, all'esito, non già di una selezione pubblica, ma di una inammissibile trattativa privata, in forza della quale il Comune ha riaffidato in concessione la gestione del servizio di riscossione delle proprie entrate alla precedente Concessionaria (Tre Esse Italia S.r.l.), a fronte della riduzione proposta da quest'ultimo del corrispettivo stabilito nel precedente contratto Rep. n. 2466/2018.

Il che conferma, altresì, la correttezza della ricostruzione della d. d. n. 48/2024 gravata come di un affidamento diretto giunto all'esito di una (parziale) rinegoziazione delle precedenti condizioni contrattuali e non già di una mera proroga tecnica del pregresso rapporto contrattuale, la quale, oltretutto, pretenderebbe di prolungare (per la terza volta) la vigenza di un contratto il cui termine d'efficacia, tuttavia, era già scaduto nel momento in cui se ne è disposta la "proroga".

13.5 Ne deriva, dunque, che la d. d. n. 48/2024 gravata sarebbe illegittima anche qualora la si volesse qualificare alla stregua di una proroga tecnica, essendo appunto intervenuta su di una stipulazione contrattuale già inefficace.

14. Non solo, ma la c.d. proroga tecnica è istituto che, derogando ai predetti principi di libera concorrenza e di risultato, si connota per le sue caratteristiche di temporaneità ed eccezionalità, che, tuttavia, difettano entrambe nella d. d. n. 48/2024.

14.1 Va, infatti, preliminarmente chiarito che nella fattispecie per cui è causa trova applicazione la disciplina in materia di proroga tecnica posta dalla previsione normativa di cui all'art. 120, comma 11 del D. Lgs. n. 36/2023 già vigente *ratione temporis*, essendo stata la d. d. n. 48 adottata il 7/8/2024 sotto la vigenza della normativa del nuovo Codice dei contratti pubblici introdotta dal D. Lgs. n. 36/2023 e le cui previsioni, a sensi dell'art. 229, sono entrate in vigore il 1° aprile 2023 ed hanno acquistato efficacia a decorrere dal 1° luglio 2023.

14.2 Ad ogni modo, mette conto rilevare che il contenuto dell'art. 120, comma 11 del D. Lgs. n. 36/2023 è in parte sovrapponibile a quello dell'omologa previsione normativa del precedente Codice dei contratti pubblici (art. 106 del D. Lgs. n. 50/2006), sulla cui base si è formata l'elaborazione giurisprudenziale che ha individuato i presupposti legittimanti la proroga tecnica oggi positivizzati nell'art. 120, comma 11, del D. Lgs. n. 36/2023, la cui maggiore innovazione è rappresentata dalla introduzione del comma 11 a tenore del quale: *“in casi eccezionali nei quali risultino oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di affidamento del contratto, è consentito, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura, prorogare il contratto con l'appaltatore uscente qualora l'interruzione delle prestazioni possa determinare situazioni di pericolo per persone, animali, cose, oppure per l'igiene pubblica, oppure nei casi in cui l'interruzione della prestazione dedotta nella gara determinerebbe un grave danno all'interesse pubblico che è destinata a soddisfare. In tale ipotesi il contraente originario è tenuto all'esecuzione delle prestazioni contrattuali ai prezzi, patti e condizioni previsti nel contratto”*.

14.2 La giurisprudenza, peraltro, ha avuto cura di rimarcare che la distinzione introdotta dall'art. 120 del D. Lgs. n. 36/2023 tra la c.d. proroga tecnica già prevista nel bando e nei documenti di gara (comma 10) e quella disposta dalla Stazione Appaltante anche a prescindere da una espressa previsione da parte della *lex specialis* di gara (comma 11) non oblitera la necessità che, trattandosi di strumento derogatorio ai predetti principi eurounitari posti a fondamento

delle procedure ad evidenza pubblica, il ricorso alla medesima sia consentito solo in casi eccezionali qualora, 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. Dal che discende che il ricorso alla c.d. proroga tecnica presuppone, altresì, che la procedura per l'individuazione del nuovo contraente sia già in corso (sul punto, cfr. T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, sentenza 30/10/2024, n. 314, cit.; T.A.R. Veneto, sentenza n. 449 del 2024; T.A.R. Sicilia, Catania, sentenza 13/11/2023, n. 3383; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, n. 2552/2002; parere ANAC n. 33/2013).

14.3 In definitiva, dunque, affinché la c.d. proroga tecnica sia legittima, devono ricorrere i seguenti presupposti:

- la proroga è ammessa solo quando ha carattere temporaneo, rappresentando uno strumento finalizzato esclusivamente ad assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro (c.d. contratto ponte);
- la nuova gara deve essere già stata avviata al momento della proroga (Parere Anac AG n. 33/2013);
- l'Amministrazione non deve rendersi responsabile di ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario.

14.4 Facendo applicazione delle surrichiamate coordinate ermeneutiche al caso in esame rileva il Collegio che non ricorrono le condizioni normativamente previste per disporre la (asserita) proroga tecnica oggetto di impugnativa, difettando in radice i requisiti della eccezionalità e dell'espletamento di una procedura di gara in corso.

14.5 Sotto il primo profilo, la d. d. n. 48/2024, pur dando atto: *“che l'ipotesi di avviare una nuova gara per l'individuazione di un operatore economico idoneo all'espletamento del servizio in questione è l'unica percorribile poiché l'internalizzazione del servizio di riscossione, o anche solo di parte di esso, non costituisce un'alternativa reale e attuabile in carenza dei necessari presupposti, mancando all'Ente l'adeguata dotazione di personale nonché la struttura tecnico-organizzativa e strumentale”*, anziché trarne le

debite conseguenze e indire tempestivamente una procedura ad evidenza pubblica volta all'individuazione di un nuovo concessionario, ritiene di poter ovviare all'impossibilità di internalizzare il servizio di che trattasi, garantendo: *“la continuità del servizio della riscossione delle entrate e della gestione dei tributi in capo al Concessionario uscente nella considerazione che tale modello gestionale rappresenti l'unico disponibile al momento tale da non pregiudicare la salvaguardia del livello occupazionale, garantire sufficiente know how dell'affidatario del servizio a favore del Comune, impedire il maturare di costi diretti ed indiretti per implementazione di nuovi processi lavorativi, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di efficienza, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche,”*. Il che già di per sé è sufficiente a escludere la sussistenza nella fattispecie di cui trattasi dei presupposti della imprevedibilità ed eccezionalità richiesti ai fini della proroga tecnica, evidente essendo che la mancata indizione di una procedura di selezione del nuovo concessionario è imputabile esclusivamente a una precisa scelta del Comune di Guidonia Montecelio.

14.6 E coerentemente con tali premesse il Comune, come chiarito, non ha avviato la procedura per la scelta del nuovo contraente né prima della d. d. n. 48/2024, con cui ha asseritamente differito l'efficacia del contratto precedentemente in essere con la Concessionaria uscente, né successivamente all'adozione della medesima determinazione dirigenziale, per modo che a oggi il servizio di riscossione *de quo* risulta assicurato dalla Tre Esse Italia S.r.l. in forza di una (terza) proroga tecnica o, più correttamente, di un affidamento diretto, senza che sia stato previamente esperito il necessario confronto concorrenziale.

15. È, invece, inammissibile e, comunque, infondato il capo di domanda con cui parte ricorrente chiede all'adito T.A.R. di disporre la *“condanna del predetto Comune ad adottare, anche a titolo di risarcimento del danno ingiustamente subito dalla ricorrente in forma specifica, gli opportuni provvedimenti per dare corretta esecuzione alla predetta sentenza n. 15116/2024, nonché a proporre l'affidamento diretto del servizio di che trattasi, entro i limiti in cui se ne impone la continuazione durante il tempo necessario al*

reperimento di un nuovo concessionario, alla Società ricorrente o comunque ad interpellarla a tali fini, in quanto operatore del settore munito dei requisiti di ordine generale e di idoneità professionale”.

15.1 Rileva, infatti, il Collegio che, nella specie, parte ricorrente non ha fornito alcuna prova dei danni asseritamente subiti (e solo genericamente allegati) in conseguenza del comportamento illegittimo tenuto dalla resistente A. C., laddove, invece, secondo consolidata giurisprudenza (cfr., *ex multis*, C.d.S., Sez. II, 7 gennaio 2022, n. 106; C.d.S., Sez. IV, 19 marzo 2018, n. 1709; id., 14 marzo 2018, n. 1615), in materia di responsabilità da provvedimento illegittimo la responsabilità civile della P.A. non consegue automaticamente all’annullamento del provvedimento amministrativo (ovvero all’accertamento della sua illegittimità), in sede giurisdizionale (o di ricorso straordinario o di autotutela). Non basta il solo annullamento dell’atto lesivo o la declaratoria della sua invalidità, occorrendo la prova che dalla colpevole condotta amministrativa sia derivato, secondo un giudizio di regolarità causale, un pregiudizio direttamente riferibile all’assunzione o all’esecuzione della determinazione *contra ius* lesivo del bene della vita spettante all’attore (cfr. C.d.S., Sez. IV, 6 aprile 2016, n. 1356; id., 1° luglio 2015, n. 3258). Perciò, il risarcimento del danno non spetta quando la declaratoria di invalidità del segmento di funzione pubblica in concreto esercitata ne consente la riedizione con esiti non rigidamente predeterminati dal *decisum* giurisdizionale (C.d.S., Sez. IV, 8 febbraio 2018, n. 825). Che è quanto ricorre nel caso di specie in cui l’annullamento *in parte qua* degli atti impugnati fa salvi gli ulteriori provvedimenti che la resistente A.C. riterrà di adottare per conformarsi alle statuizioni della presente sentenza e nel puntuale rispetto delle disposizioni dettate dalla normativa in materia di contratti pubblici.

16. Sussistono giusti motivi per disporre la compensazione integrale delle spese processuali sostenute dalle parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- lo dichiara inammissibile nella parte volta a caducare la determinazione dirigenziale n. 40 del 23/9/2023;
- lo accoglie nella parte volta a caducare gli altri provvedimenti riportati in epigrafe che, per l'effetto, annulla nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;
- respinge la domanda di risarcimento del danno in forma specifica;
- dispone la compensazione delle spese processuali sostenute dalle parti.

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

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del giorno 12 febbraio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario

Vincenza Caldarola, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Vincenza Caldarola

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO