

Ritardi organizzativi e affidamenti in proroga: spunti dalla recente sentenza del TAR Sicilia

di Fortunato Picerno

Data di pubblicazione: 12-2-2026

La decisione del T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. V, 9 gennaio 2026, n. 41, interviene sui presupposti di legittimità della proroga tecnica, qualificandola come misura del tutto eccezionale, ammessa soltanto per evitare interruzioni del servizio nelle more della nuova gara. Il giudice censura l'uso distorto dell'istituto quando la proroga diviene strumento per compensare ritardi e inefficienze dell'amministrazione, specialmente se collegati a fasi istruttorie interne o a disfunzioni nell'organizzazione dei fabbisogni. In tali circostanze, la stazione appaltante non può imporre al contraente uscente la prosecuzione delle prestazioni alle condizioni economiche originarie, ormai non più attuali, poiché ciò determinerebbe una compressione ingiustificata della libertà negoziale dell'operatore e una violazione dei principi di concorrenza e proporzionalità. La sentenza ribadisce, inoltre, la distinzione tra proroga opzionale, esercitabile nei limiti fissati dal bando, e proroga tecnica, la quale non comporta l'obbligo automatico di mantenere invariati prezzi e patti contrattuali quando la protrazione del rapporto deriva da condotte negligenti dell'amministrazione.

Guida alla lettura

La **sentenza del T.A.R. Sicilia – Catania del 9 gennaio 2026** rappresenta un significativo contributo all'**elaborazione dei limiti giuridici entro i quali può muoversi la proroga tecnica dei contratti pubblici**. Il provvedimento offre una ricostruzione puntuale delle circostanze che ne legittimano l'adozione e, al tempo stesso, mette in evidenza le criticità che emergono quando tale istituto viene impiegato per colmare inefficienze procedurali imputabili all'amministrazione.

La vicenda oggetto di giudizio, che ruota attorno a una successione di proroghe unilaterali protrattasi per oltre due anni, evidenzia come la stazione appaltante abbia progressivamente trasformato un rimedio eccezionale in un meccanismo di gestione ordinaria del rapporto, in aperto contrasto tanto con la *lex specialis* quanto con i principi generali dell'evidenza pubblica.

La società ricorrente risultava aggiudicataria, dal 2019, del lotto relativo alla fornitura di dispositivi per anestesia e rianimazione destinati all'ASP di OMISSIS, in virtù di un contratto avente durata triennale e contemplante un'unica proroga facoltativa di sei mesi.

Terminato tale periodo, l'amministrazione ha tuttavia disposto una serie di ulteriori estensioni unilaterali del rapporto – cinque complessivamente – imponendo la prosecuzione del servizio alle medesime condizioni economiche formulate nell'offerta del 2018. Tali provvedimenti sono stati giustificati dall'ASP richiamando i rallentamenti del tavolo tecnico incaricato di predisporre la documentazione necessaria alla nuova gara.

La società ha quindi proposto ricorso contro l'ultima delle proroghe, avente effetto fino al 31 dicembre 2025, denunciando l'irragionevole permanenza di prezzi ormai superati e l'illegittima imposizione di una prosecuzione del rapporto in assenza di un valido consenso, configurando una vera e propria prestazione patrimoniale imposta.

L'istruttoria amministrativa descritta nella sentenza mostra come, dopo l'esaurimento dell'unica proroga opzionale prevista nel disciplinare di gara, l'Azienda sanitaria abbia continuato a estendere la durata del contratto facendo leva su ritardi legati alle attività del tavolo tecnico incaricato di definire il capitolato e i fabbisogni. I tempi dilatati della revisione documentale, l'invio tardivo dei capitolati alle Aziende del bacino e la mancata conclusione della fase di raccolta delle esigenze emergono come elementi rivelatori di una gestione procedimentale non ordinata, che l'ente ha tentato di compensare mediante l'uso reiterato della proroga tecnica.

Il T.A.R. osserva con chiarezza che **tali ritardi non possono qualificarsi come circostanze eccezionali o sopravvenienze imprevedibili**: essi rappresentano piuttosto il **risultato di scelte organizzative interne**, vale a dire di attività endoprocedimentali la cui durata ricade integralmente nella **responsabilità dell'amministrazione**.

Partendo da questa cornice fattuale, la sentenza sviluppa un ragionamento articolato sulla **natura della proroga tecnica, che si conferma istituto rigorosamente residuale e temporalmente circoscritto**. Nella ricostruzione del Collegio, **la proroga non costituisce una mera estensione contrattuale, ma un rimedio di stretta necessità volto a garantire la continuità di servizi essenziali mentre si conclude la procedura di gara**. Ne deriva che il ricorso all'istituto deve essere giustificato da un'impossibilità oggettiva e non imputabile all'amministrazione, oltre che limitato al tempo strettamente indispensabile per completare l'**iter selettivo**. È in questa prospettiva che la **reiterazione delle proroghe assume un rilievo particolare**: più le estensioni si susseguono, più appare evidente la carenza di una motivazione incentrata su elementi straordinari e non prevedibili.

L'analisi del T.A.R. viene corroborata dal costante riferimento al quadro normativo, tanto previgente quanto attuale, e alla giurisprudenza amministrativa che, negli anni, ha considerato **l'abuso della proroga tecnica alla stregua di un affidamento senza gara**.

Un tema centrale affrontato nella sentenza riguarda la **posizione dell'operatore economico uscente**. La decisione chiarisce che, **una volta esaurito lo spazio dell'unica proroga opzionale prevista negli atti di gara, non permane alcun vincolo contrattuale che legittimi la pretesa dell'amministrazione di imporre l'esecuzione delle prestazioni alle medesime condizioni economiche fissate molti anni prima**. Nel caso esaminato, la stazione appaltante ha richiesto all'impresa di mantenere i prezzi del 2018, nonostante l'operatore avesse più volte segnalato la necessità di una revisione in ragione dell'obsolescenza dei corrispettivi. Il Collegio riconosce che **tale imposizione viola l'equilibrio sinallagmatico del rapporto e si pone in contrasto con i principi di libertà d'iniziativa economica e correttezza contrattuale**. In assenza di un valido titolo negoziale, la **prosecuzione della fornitura viene correttamente qualificata come rapporto "di mero fatto"**, cui il fornitore si è conformato solo per evitare l'interruzione di un servizio

sanitario essenziale, con tutte le potenziali conseguenze anche sotto il profilo penale.

Di particolare rilievo è anche il **profilo attinente alla concorrenza**. Il T.A.R. rileva come il **protrarsi delle proroghe abbia determinato un effetto distorsivo sul mercato, ritardando ingiustificatamente l'apertura di una nuova gara per un periodo complessivamente pari a quasi l'intera durata del contratto originario**. Questo dato conferma che il ricorso sistematico alla proroga tecnica, soprattutto quando fondato su inefficienze interne, può tradursi in una **violazione diretta del principio concorrenziale e del divieto di rinnovo tacito, compromettendo la rotazione tra gli operatori economici e alterando le dinamiche fisiologiche dell'evidenza pubblica**.

La pronuncia dedica inoltre attenzione ai **profili procedurali**, sottolineando come le proroghe siano state **adottate senza coinvolgere l'operatore interessato e senza rispettare le garanzie partecipative previste dalla l. 241/1990**. La mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, l'assenza di un adeguato contraddittorio e la scarsa considerazione delle osservazioni dell'impresa rappresentano ulteriori elementi di criticità, che incidono sulla legittimità degli atti e testimoniano un *deficit* di trasparenza e motivazione nell'agire amministrativo.

Nel complesso della motivazione, la sentenza appare orientata a delimitare con nettezza il perimetro entro il quale la proroga tecnica può essere utilizzata, impedendone una trasformazione in strumento ordinario per fronteggiare ritardi organizzativi. Il provvedimento, pur richiamando la necessità di non interrompere un servizio pubblico essenziale come la fornitura di dispositivi sanitari, ribadisce che tale esigenza non può tradursi nella compressione dei diritti dell'operatore né nel prolungamento indefinito del rapporto contrattuale in assenza di una gara. La decisione, per la sua accuratezza e per il rilievo sistemico che assume, contribuisce a fissare una linea interpretativa chiara, che richiama l'amministrazione al rispetto della normativa, degli atti da essa stessa emanati e dei principi fondamentali dell'evidenza pubblica.

Pubblicato il 09/01/2026

N. 00041/2026 REG.PROV.COLL.

N. 01523/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia

sezione staccata di Catania (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1523 del 2025, proposto da OMISSIS s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG ZCC2BCA417, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Brunetti, Alfredo Vitale e Nicola Tursi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Provinciale di OMISSIS, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesca Russo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Azienda Ospedaliero Universitaria "OMISSIS" - Messina, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania, Azienda Ospedaliera di Rilievo Nazionale e di Alta Specializzazione Garibaldi di Catania, Azienda Ospedaliero-Universitaria Policlinico "OMISSIS", Azienda Sanitaria Provinciale di Ragusa, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di OMISSIS n. 971 del 21/6/2025, pubblicato in pari data, avente ad oggetto "contratti di fornitura in somministrazione di materiale e dispositivi specialistici di anestesia e rianimazione per le aziende sanitarie del bacino della Sicilia Orientale. Proroga contrattuale ai sensi dell'art. 106, comma 11, del Dlgs 50/2016 fino al 31.12.2025", limitatamente alla proroga del lotto 52 a suo tempo aggiudicato alla ricorrente;

- di ogni altro atto ai suddetti comunque collegato o connesso, sia antecedente che successivo;

nonché per l'accertamento

- dell'insussistenza di un obbligo di OMISSIS di assicurare, a decorrere dal 1° luglio 2023 e, in ogni caso, per il periodo 1° luglio 2025 – 31 dicembre 2025, agli stessi patti e condizioni dell'offerta del 2018, la fornitura dei dispositivi medici oggetto del lotto 52 della procedura sopra indicata;

- dell'intervenuta scadenza e non prorogabilità dei contratti stipulati dalla stessa ricorrente sulla base della delibera di aggiudicazione n. 734 del 31/10/2019, relativi al lotto 52 della procedura sopra indicata;

- dell'obbligo dell'ASP di OMISSIS di procedere ad un nuovo affidamento "ponte", se del caso ai sensi dell'art. 76, comma 2, lett. c) del d. lgs. 36/2023.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Provinciale di OMISSIS;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2025 il dott. Salvatore Accolla;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società ricorrente esponeva, a premessa della vicenda contenziosa in esame, che, con deliberazione n. 734 del 31/10/2019, l'ASP di OMISSIS aveva disposto l'aggiudicazione in suo favore del lotto 52 dell'appalto di fornitura di materiale e dispositivi specialistici di anestesia e rianimazione di cui alla gara indicata in epigrafe, per la durata di anni tre, prorogabili per sei mesi.

Esponeva, altresì, che con deliberazione del Commissario straordinario n. 1665 del 20/12/2022 era stata disposta proprio una proroga contrattuale semestrale prevista dalla lex specialis di gara, "fino al 30/6/23 (...) salvo il tempo minore nel caso di conclusione della nuova procedura di gara per il Bacino della Sicilia orientale prima del 30/6/23".

In seguito, con deliberazione del Commissario straordinario n. 809 del 15 giugno 2023, era stata disposta un'ulteriore proroga "fino al 31/12/23 (...) dei contratti vigenti con i fornitori, di cui all'allegato elenco, di dispositivi e materiale di anestesia e rianimazione, salvo tempo minore nel caso di conclusione della nuova procedura di gara per il Bacino della Sicilia orientale prima del 31/12/23".

Successivamente, con deliberazione del Commissario straordinario n. 1532 del 7/12/2023, era stata disposta ancora una proroga fino al 30/06/24. A seguire, sempre con deliberazione del Commissario straordinario n. 779 del 21/6/2024, il contratto era stata prolungato, ancora una volta, fino al 31/12/24.

1.1. Ciò premesso, affermava che dal 1° luglio 2023 in poi il rapporto contrattuale sarebbe proseguito in via di mero fatto sulla base di atti unilaterali di proroga del tutto illegittimi, mai da essa formalmente accettati, ai quali avrebbe dato esecuzione solo per non incorrere in responsabilità ex art. 355 c.p. e, comunque, con riserva del maggiore avere.

1.1.2. Proprio in tal senso, avrebbe significato all'ASP di OMISSIS (capofila) e agli altri enti della Sicilia Orientale, con propria comunicazione del 5 novembre 2024, che dall'1 gennaio 2025 l'eventuale prosieguo della fornitura sarebbe stato subordinato alla ridefinizione dei prezzi contrattuali, sottolineando, in proposito, che le condizioni economiche sarebbero risalite al lontano 2018 e non sarebbero mai state sottoposte ad una revisione prezzi, essendo rimaste prive di riscontro le sue precedenti richieste di cui alla nota del 17 marzo 2022, prot. 66 e del 5 novembre 2024.

1.2. Aggiungeva che sarebbe ulteriormente sopravvenuta la delibera n. 719 del 28/11/2024, con la quale, per l'ennesima volta, sarebbe stata unilateralmente ed autoritativamente disposta la proroga del rapporto in essere, agli stessi patti e condizioni originarie, fino al 30 giugno 2025, proroga ancora una volta spirata senza la pubblicazione del nuovo bando di gara.

1.3. Da ultimo, sarebbe stata adottato il provvedimento del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di OMISSIS n. 971 del 21/6/2025, oggetto di impugnazione con il ricorso in esame, nel quale sarebbe stato, tra l'altro, indicato che la revisione definitiva dell'elenco dei lotti della nuova gara sarebbe stata conclusa dalla commissione tecnica in data 6 febbraio 2025 e che il capitolato firmato dalla

Commissione tecnica sarebbe pervenuto in data 8 maggio 2025 ed inviato in pari data alle AA.SS.OO. del bacino della Sicilia orientale, per la raccolta dei fabbisogni, i quali avrebbero dovuto restituirlo entro e non oltre la scadenza del 30 giugno 2025.

Al momento della presentazione del ricorso, tuttavia, anche tale ultima attività – per quanto noto alla deducente – non sarebbe stata conclusa e, in ogni caso, non sarebbe stata bandita la procedura di gara.

2. Ad opinione della società ricorrente tale provvedimento sarebbe stato manifestamente illegittimo, nonché gravemente lesivo dei propri interessi, per le seguenti ragioni.

2.1. Evidenziava, in primo luogo, che tutte le delibere di proroga avrebbero richiamato l'art. 106, comma 11, del d. lgs. 50/2016 e sarebbero state motivate dall'esigenza di predisporre la disciplina di gara.

Sarebbe, tuttavia, emerso che il tavolo tecnico, costituito in data 15 dicembre 2022, avrebbe trasmesso il capitolato tecnico solo in data 8 maggio 2025.

Le proroghe sopra richiamate - e, segnatamente, quella disposta con il provvedimento 971/2025- sarebbero state adottate ignorando le contestazioni avanzate dalla stessa ricorrente (che mai le avrebbe accettate) e con la pretesa di imporre in via unilaterale la proroga della fornitura agli stessi patti e condizioni economiche e contrattuali originari, da ritenersi ormai iniqui, risalendo al 2018 e dando luogo, in sostanza, ad opinione della stessa ricorrente, a delle prestazioni patrimoniali imposte.

2.1.1. In particolare, le proroghe avrebbero dovuto considerarsi illegittime in quanto adottate in

contrasto con l'art. 2 del disciplinare di gara (quindi, in violazione del principio di autovincolo), nonché in violazione dell'art. 106, comma 11, del d. lgs. 50/2016, nell'insussistenza dei presupposti della proroga tecnica ai sensi sia del d. lgs. 50/2016 che dell'art. 120, comma 11 del d. lgs. 36/2023.

2.1.2. Sottolineava, in proposito, la parte ricorrente, come la proroga avrebbe necessariamente natura temporanea, precaria ed eccezionale, dovendo essere limitata al tempo strettamente indispensabile per la conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente.

2.1.3. Evidente, dunque, sarebbe stata l'illegittimità delle proroghe tecniche disposte successivamente alla prima proroga semestrale, non solo perché non previste dalla disciplina di gara, ma anche perché tutte preordinate all'espletamento di una gara mai bandita per evidente causa imputabile all'inerzia dell'amministrazione, atteso che la documentazione di gara sarebbe stata, al momento della presentazione del ricorso, ancora in corso di definizione, data la mancata completa rilevazione dei fabbisogni delle singole aziende.

2.2. Sottolineava, ancora, che, per giurisprudenza costante, "nel sistema disegnato dal codice dei contratti pubblici ... il contratto deve essere necessariamente concluso in forma scritta".

Nel caso di specie sarebbe mancato, anche sotto tale profilo, una legittima forma di "proroga tecnica" per il periodo a decorrere dal 1° luglio 2023 e, soprattutto, per il periodo dal 1° luglio 2025 al 31 dicembre 2025, in quanto, con riferimento a tali periodi, sarebbe mancata alcuna accettazione da parte dei rappresentanti di OMISSIS.

3. Lamentava, ancora, la stessa ricorrente che:

- le proroghe contrattuali e, tra esse, quella da ultimo disposta con il provvedimento adottato in data 21 giugno 2025 sarebbero state adottate ignorando le comunicazioni da essa recapitate alle Amministrazioni, in particolare quella del 20 febbraio 2025, con ciò violando il principio di buona fede di cui all'art. 1, comma 2 bis della l. 241/90;

- sarebbe stato violato l'art. 3 della l. n. 241/90, poiché i provvedimenti impugnati sarebbero stati privi di un'adeguata motivazione sulla ricorrenza dei presupposti di fatto e normativi per l'adozione della reiterata proroga tecnica agli stessi patti e condizioni del 2018;

- vi sarebbe stata una violazione delle regole del procedimento, in particolare degli artt. 7 e 10 della legge 241/90, perché non sarebbe stato adottato l'avviso di avvio del procedimento di proroga e consentito l'esercizio dei diritti di partecipazione procedimentale;

- l'azione dell'Amministrazione avrebbe comportato una sorta di prestazione patrimoniale imposta, contraria al principio d'iniziativa economica e libertà imprenditoriale. La stazione appaltante non avrebbe avuto, infatti, alcun legittimo titolo per pretendere ed imporre la prosecuzione delle prestazioni "agli stessi patti e condizioni" offerte dalla ricorrente nel 2018, dato che tali patti e condizioni, per espressa previsione di legge e secondo le previsioni della disciplina di gara, sarebbero valesi entro e non oltre il 30 giugno 2023.

4. In conclusione, per tutte le predette ragioni formulava le domande di annullamento e di accertamento indicate in epigrafe.

5. Si costituiva in giudizio l'Azienda intimata, la quale affermava, anzitutto, che il disciplinare di gara non avrebbe previsto alcun aggiornamento/revisione dei prezzi ai sensi del d. lgs n. 50/16 e, comunque, a smentita di una propria presunta inerzia nel riscontrare le comunicazioni della ricorrente, evidenziava che, a seguito della richiesta di revisione dei prezzi, avrebbe avviato le attività propedeutiche all'indizione della nuova gara, come sarebbe emerso dalla nota prot. n. 39049 del 12/10/2022.

Sottolineava, inoltre, che in data 24 febbraio 2025 avrebbe comunicato l'avvio dell'istruttoria finalizzata all'indizione della gara e, a riscontro della richiesta di incontro della ricorrente, i giorni e gli orari di ricevimento dell'Ufficio del Provveditorato ASP di OMISSIS.

Più precisamente, sottolineava come avrebbe avviato sin dal 2022 un tavolo tecnico con le Aziende Sanitarie/Ospedaliere del bacino della Sicilia orientale e, in data 21 ottobre 2024, il procedimento per la raccolta dei fabbisogni.

Nelle more, tuttavia, sarebbe stato necessario garantire alle Sale operatorie e alle UU.OO. di Anestesia e Rianimazione delle Aziende Sanitarie/Ospedaliere del Bacino della Sicilia orientale la normale attività d'istituto senza soluzione di continuità.

Pertanto, non sarebbe stata configurabile alcuna colposa inattività dell'ASP di OMISSIS.

L'alterazione contrattuale lamentata dalla ricorrente non avrebbe comportato l'impossibilità totale o parziale di adempiere e, comunque, non avrebbe potuto ignorarsi che, nonostante l'invito formulato dalla stessa ASP, nessun rappresentante della ricorrente si sarebbe mai presentato per trattare la problematica di cui al ricorso incoato.

Le difficoltà del periodo del Covid-19 avrebbero, d'altra parte, giustificato i ritardi del procedimento.

Per tutte le predette ragioni chiedeva il rigetto del ricorso.

6. All'udienza per la discussione dell'istanza di sospensiva dei provvedimenti impugnati parte ricorrente rinunciava all'istanza cautelare e chiedeva la fissazione del merito a breve.

L'udienza di merito veniva fissata per la data del 18 novembre 2025.

7. In vista della celebrazione di tale ultima udienza la parte ricorrente depositava una memoria nella quale ribadiva e sviluppava le argomentazioni precedentemente formulate.

In particolare, affermava che sarebbero stati incontestabili i gravi ed ingiustificabili ritardi dell'Amministrazione e sosteneva che l'ASP non avrebbe risposto in alcun modo alla richiesta di un appuntamento o convocazione.

L'Azienda, inoltre, nelle sue difese avrebbe eluso il punto centrale della controversia, ovvero la questione della palese illegittimità dell'imposizione della prosecuzione dell'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o, contraria al principio d'iniziativa economica e libertà imprenditoriale tutelato dall'art. 41 Cost e di natura sostanzialmente espropriativa, con conseguente violazione dell'art. 42 Cost.

Per tali motivi insisteva, in conclusione, nella domanda di annullamento degli atti impugnati.

8. L'Amministrazione depositava una memoria nella quale si limitava ad insistere nella memoria di costituzione e a chiedere di porre in decisione la causa senza discussione preliminare.

Analoga istanza di passaggio in decisione della causa veniva presentata dalla parte ricorrente.

9. All'udienza del 18 novembre 2025, preso atto delle istanze di passaggio in decisione senza discussione orale depositate dalle parti, la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. Come riportato nella precedente narrativa, la società ricorrente, aggiudicataria, nel 2019, del lotto 52 dell'appalto di fornitura di materiale e dispositivi specialistici di anestesia e rianimazione per le aziende sanitarie del bacino della Sicilia Orientale, chiede, con il ricorso in esame, l'annullamento dell'ultimo dei numerosi provvedimenti con cui l'Amministrazione ha ripetutamente disposto la proroga semestrale del medesimo appalto, domandando, altresì, a questo Tribunale di dichiarare che, a partire dalla proroga disposta dall'Amministrazione successivamente all'unico periodo di "prolungamento" del contratto previsto dal bando di gara, e, cioè, a partire dall'1 luglio 2023, essa non fosse obbligata ad assicurare la predetta fornitura agli stessi patti e condizioni dell'offerta del 2018, data la scadenza e la non prorogabilità del contratto stipulato.

Secondo la parte ricorrente, infatti, le ripetute proroghe non avrebbero potuto trovare giustificazione nell'esigenza di predisporre il nuovo bando, considerato che i tavoli tecnici all'uopo predisposti sarebbero stati costituiti a partire dal 15 dicembre 2022 e, pertanto, essendo evidente l'inerzia imputabile all'Amministrazione, si sarebbero poste in contrasto, in assenza di alcuna ragionevole motivazione, sia con le previsioni del disciplinare di gara che con quelle, in materia, presenti nel codice degli appalti.

Lamenta, inoltre, la parte ricorrente che le medesime proroghe, adottate senza tenere in considerazione le comunicazioni con cui essa aver dichiarato di non volere accettare la prosecuzione del contratto e senza garantire alcuna partecipazione al procedimento, comportando l'applicazione dei medesimi prezzi stabiliti nel 2018, avrebbero, di fatto, comportato una sorta di imposizione di una prestazione patrimoniale a suo carico.

11. Ciò premesso, il ricorso, deve ritenersi fondato nei sensi e nei limiti seguenti.

12. Come è noto, la proroga tecnica, nel precedente "codice degli appalti", sotto il cui vigore il

contratto in esame era stato stipulato, era disciplinata dall'art. 106, comma 11, del decreto legislativo n. 59/2016, il quale prevedeva la possibilità per la stazione appaltante di fare ricorso a tale istituto ove la possibilità di prolungamento della durata del contratto fosse stata contemplata negli atti di gara e, comunque, per il tempo strettamente necessario per l'individuazione di un nuovo contraente.

Sul punto, appare significativo il quadro riassunto nella sentenza del Consiglio di Stato n. 8292/2023, secondo cui: a) in base a consolidata giurisprudenza, in materia di rinnovo o proroga dei contratti pubblici di appalto di servizi non vi è alcuno spazio per l'autonomia contrattuale delle parti in quanto vige il principio inderogabile, fissato dal legislatore per ragioni di interesse pubblico, in forza del quale, salve espresse previsioni dettate dalla legge in conformità alla normativa europea, l'Amministrazione, una volta scaduto il contratto, deve, qualora abbia ancora la necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazioni, effettuare una nuova gara pubblica (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, V, n. 4192 del 2013); b) le proroghe dei contratti affidati con gara 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 deve essere equiparata ad un affidamento senza gara (sul punto, cfr. Consiglio Stato, III, n. 1521/2017); c) può farsi ricorso alla proroga 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 (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, V, n. 2882/ 2009); d) la natura eccezionale dell'istituto (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, V, 29 maggio 2019, n. 3588) impedisce di estenderne la portata al di là dell'immediata formulazione testuale dell'art. 106, comma 13. In tal senso, anche questo Tribunale ha chiarito che la proroga tecnica, disciplinata, nel regime previgente, dall'art. 106, comma 11, del decreto legislativo n. 59/2016, costituisce uno strumento eccezionale e temporaneo, ammesso solo se prevista nel bando e nei documenti di gara, e limitato al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione del nuovo contraente, al fine di garantire la continuità del servizio (TAR Sicilia – sez. st. di Catania n. 2484/2023).

13.1. Riguardo al carattere straordinario del ricorso all'istituto, va, in effetti precisato che, come più analiticamente disciplinato dal vigente art. 120 del d. lgs. n. 36/2023, solo “in casi eccezionali, nei quali risultino oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di affidamento del contratto, sia 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”.

13.2 Va ancora aggiunto, per completezza, che il citato art. 120 del d. lgs. n. 36/2023, con una disciplina più complessa rispetto a quella precedente, ha distinto tra "opzione di proroga" e "proroga tecnica”.

Se quest'ultima ipotesi può applicarsi, almeno nel regime del nuovo codice degli appalti, nei

casi “emergenziali” sopra indicati, in presenza dei presupposti stringenti riportati, anche in assenza di una previsione espressa nella *lex specialis*, per il primo tipo di proroga l’art. 120 comma 10 cit. prevede che “nel caso in cui nel bando e nei documenti di gara iniziali sia prevista un’opzione di proroga il contraente originario è tenuto a eseguire le prestazioni contrattuali ai prezzi, patti e condizioni stabiliti nel contratto o, se previsto nei documenti di gara, alle condizioni di mercato ove più favorevoli per la stazione appaltante” .

In definitiva, la proroga opzionale deve essere chiaramente prevista e regolata ab initio negli atti di gara.

14. Nel caso in esame, non sembra ricorrere alcuna delle condizioni e delle fattispecie di derogabilità di cui al citato art. 106 comma 11 del decreto legislativo n. 59/2016, né, ove applicabile, dell’art. 120 del d. lgs. n. 36/2023.

13.1. Più specificamente, il provvedimento di proroga impugnato deve ritenersi illegittimo perché in contrasto sia con la richiamata disciplina del codice degli appalti, sia con quella di cui alla *lex specialis*, che prevedeva, nel caso in esame, la possibilità di un’unica proroga (proroga che, in base all’attuale disciplina di cui all’art. 120 del codice degli appalti potremmo definire “opzionale”) per soli 6 mesi successivi alla scadenza del contratto.

13.2. La violazione delle descritte prescrizioni si rivela certa ed evidente già in base all’oggettiva considerazione dell’avvenuta proroga di un contratto della durata di 36 mesi per un successivo periodo complessivo di 30 mesi.

Inoltre, la motivazione dell’ultimo di tali atti, che è stato fatto oggetto di impugnazione con il ricorso in esame, risulta palesemente insufficiente, non potendo certamente ritenersi una giustificazione idonea a concretare una delle ipotesi eccezionali di deroga ai principi ricavabili dai citati art. 106 e 120 del codice degli appalti, la dedotta mancata conclusione del procedimento per l’indizione della nuova gara, circostanza rispetto alla quale rilevano, al contrario, i ritardi ingiustificabili dell’Amministrazione nell’istruire e concludere il medesimo procedimento.

Le numerose proroghe disposte unilateralmente dall’Amministrazione non possono, dunque, trovare giustificazione nei ritardi del tavolo tecnico indetto della stessa ASP nel completare i propri compiti di rilevazione dei fabbisogni, essendo, quest’ultimo, uno strumento tecnico, scelto dalla stessa ASP, delle cui inefficienze non può che rispondere essa stessa, trattandosi di un “endoprocedimento preliminare” i cui tempi di svolgimento non possono incidere sul rispetto del principio fondamentale della concorrenza, che impone, alla scadenza di un contratto, l’indizione di una nuova procedura di gara per la selezione del contraente.

Né, tanto meno, una valida giustificazione dei ritardi nell’indizione della nuova gara può individuarsi nella necessità di revisione degli atti procedurali derivante dai numerosi refusi ed errori che sarebbero stati presenti nella documentazione che la stessa ASP avrebbe ricevuto dalle altre Aziende, trattandosi di evenienze idonee a dimostrare, semmai, la negligenza e la responsabilità della stessa Amministrazione, considerata nel suo complesso, nel condurre a termine il procedimento.

D'altra parte, appaiono prive di rilievo le interlocuzioni verbali che l'Amministrazione sostiene di avere tentato di instaurare, senza ricevere riscontro, con l'odierna ricorrente, dal momento che, come detto, in assenza delle situazioni eccezionali sopra indicate, l'unico obbligo dell'Amministrazione sarebbe stato quello di indire la nuova gara.

Ferme restando le difficoltà organizzative ed operative derivanti, soprattutto nell'ambito sanitario, dal periodo di pandemia, resta il fatto che, oggettivamente, l'Amministrazione non ha proceduto tempestivamente ad effettuare i propri adempimenti amministrativi dato dalla cessazione ufficiale della pandemia a quello di adozione del provvedimento impugnato (che, tra l'altro, non riguarda l'indizione della nuova gara che, dunque, rimane ancora indefinita) risultano trascorsi oltre due anni.

14. In definitiva, per tutte le ragioni esposte, deve disporsi l'annullamento del provvedimento del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di OMISSIS n. 971 del 21/6/2025 e l'insussistenza dell'obbligo di OMISSIS di assicurare la fornitura agli stessi patti e condizioni dell'offerta del 2018, per il periodo 1 luglio 2025 – 31 dicembre 2025 dovendo riconoscersi che il rapporto, a partire da quest'ultima data, è proseguito in via di mero fatto, senza alcuna formale accettazione da parte della ricorrente e, del tutto ragionevolmente, può ritenersi sia stato eseguito da quest'ultima, considerata la natura di forniture sanitarie di particolare rilievo dell'oggetto delle prestazioni contrattuali, anche per non incorrere nelle responsabilità, di natura anche penale, derivanti dall'interruzione di servizi pubblici e di pubblica necessità.

D'altra parte, è incontestato che la stessa ricorrente abbia formalmente comunicato che l'eventuale prosecuzione dell'esecuzione della fornitura sarebbe stata subordinata alla revisione dei prezzi contrattuali, benché l'Amministrazione sostenga che i responsabili della società ricorrente non si siano poi mai presentati presso gli uffici per affrontare la problematica.

In tal senso, non solo l'Amministrazione ha violato le regole di cui ai citati artt. 106 del d. lgs. 50/2016 e 120 del d.lgs. n. 36/2023, preposte alla tutela della concorrenza nell'affidamento delle pubbliche forniture, ma ha, tra l'altro, violato, da un lato le regole di partecipazione procedimentale, non risultando che abbia preventivamente dato comunicazione dell'avvio del procedimento, e, dall'altro, sostanzialmente imposto la prosecuzione della fornitura alle condizioni contrattuali ormai scadute, nonostante la formale richiesta di revisione formulata dalla controparte contrattuale.

16. Va, invece, respinta la domanda di accertamento dell'obbligo dell'ASP di OMISSIS di procedere ad un nuovo affidamento ponte; trattasi, infatti, di opzione, alternativa all'immediata indizione di una nuova gara, rientrante tra le scelte discrezionali dell'Amministrazione, rispetto alle quali sussistono i noti limiti di cognizione ed intervento dell'organo giurisdizionale, che non consentono la stessa delibazione della domanda.

17. In conclusione, nei sensi e nei limiti sopra indicati il ricorso deve essere accolto.

18. Le spese di causa, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza in giudizio dell'Amministrazione sulle principali domande formulate nel ricorso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto:

- annulla il provvedimento del Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di OMISSIS n. 971 del 21 giugno 2025;
- dichiara l'insussistenza dell'obbligo della società ricorrente di assicurare, per il periodo 1° luglio 2025 - 31.12.2025, agli stessi patti e condizioni dell'offerta del 2018, la fornitura dei dispositivi medici del lotto 52 della procedura ad essa aggiudicata con delibera dell'ASP di OMISSIS n. 734 del 31 ottobre 2019.

Respinge, per il resto, il ricorso.

Condanna l'Azienda Sanitaria Provinciale di OMISSIS al pagamento delle spese di causa in favore della società ricorrente, che liquida in €. 2.000,00 (euro duemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Agnese Anna Barone, Presidente Giuseppina Alessandra Sidoti, Consigliere