

Spetta alla giurisdizione esclusiva del g.a. la controversia sulla proroga della concessione di servizi, in considerazione della causa petendi

di Luca Pellizzoni

Data di pubblicazione: 2-10-2026

Nel rammentare che la giurisdizione si determina sulla base della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio con particolare riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti i fatti costituiscono manifestazione [...] la ricorrente non propone un'azione di natura contrattuale, civilistica, ma mira ad invalidare la determina di proroga, che in tesi rappresenta una forma surrettizia di affidamento/aggiudicazione diretto/a della commessa, prodromica all'esercizio della proroga contrattuale. La fattispecie in esame rientra pertanto nell'alveo applicativo della giurisdizione esclusiva del g.a., ai sensi dell'art.133, co.1, lett. e) n.1 c.p.a.

Guida alla lettura

La vicenda, in breve, vedeva una società impugnare la determinazione dirigenziale della Città Metropolitana di Roma Capitale con cui veniva disposta la proroga della convenzione per servizi di pulizia, sanificazione, disinfestazione, sostenendo che in realtà si trattasse di un illegittimo affidamento diretto, in violazione della *lex specialis* e della normativa sugli appalti, in particolare per la tempistica e la modalità di esercizio della proroga. Mentre, le società controinteressate e l'amministrazione nel difendere la legittimità della proroga, sostenevano preliminarmente il difetto di giurisdizione, *"atteso che l'oggetto sostanziale dell'impugnazione sarebbe in verità costituito da un atto (la proroga) di natura contrattuale"* e pertanto il sindacato sarebbe stato del giudice ordinario. Peraltro, veniva invocato un difetto di legittimazione da parte della ricorrente, in quanto estranea al rapporto contrattuale, vertente *"precipuamente sulla corretta applicazione di una clausola della lex specialis, incorporata nelle convenzioni"*.

Alla luce delle eccezioni sollevate, il Collegio si sofferma sulla **questione attinente alla giurisdizione** reputando **pienamente appartenente al Giudice amministrativo**, ricordando che la **"giurisdizione si determina sulla base della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio con particolare riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti i fatti costituiscono manifestazione"**. Sulla base di questo criterio deve quindi essere indagata la pretesa azionata dalla ricorrente, che secondo il Tribunale non pretende l'applicazione corretta del contratto. Infatti, in contestazione vi è bensì la violazione delle clausole contrattuali, ma da essa viene inferita l'illegittimità dell'affidamento ai fornitori reputati uscenti, mirando quindi con il ricorso *"ad invalidare la determina di proroga, che in tesi rappresenta un forma surrettizia di affidamento/aggiudicazione"* in assenza di idonea procedura selettiva. Poiché dunque questa è la ragione della domanda, il Tribunale

conclude che *“la fattispecie in esame rientra[i] pertanto nell’alveo applicativo della giurisdizione esclusiva del g.a., ai sensi dell’art. 133, co. 1 lett. e) n. cpa”*.

Il ricorso viene in ogni caso dichiarato infondato, essendo risultata pienamente legittima la proroga, dal momento che le clausole contrattuali richiamate sono previste nell’interesse delle parti e la proroga ha rispettato le condizioni dell’art. 106, comma 11, d.lgs. n. 50/2016, *ratione temporis* applicabile.

Pubblicato il 22/07/2026

N. 13440/2026 REG.PROV.COLL.

N. 05713/2026 REG.RIC.

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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5713 del 2026, proposto da:

Gruppo Servizi Ambienti Metropolitani S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura CIG 9529369C0F, 95293761D9, 9529388BBD, 9529409D11, 9529427BEC, rappresentata e difesa dall’avvocato Katia Enei, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Citta' Metropolitana di Roma Capitale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall’avvocato Giovanna De Maio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

C.I.C.L.A.T. Società Consortile Cooperativa Stabile, in persona del legale rappresentante pro

tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Michele Ottani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Colser Società Cooperativa, L'Operosa S.p.A. Società Benefit, Copma Soc. Coop. P.A., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Cristiana Carpani, Silvia Marzot, Paolo Michiara, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Coopservice Soc. Coop. P. A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pierpaolo Salvatore Pugliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consorzio Cns – Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Perrone, Angelo Michele Benedetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Formula Servizi Soc. Coop., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimiliano Brugnoletti, c con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare:

- della Determinazione Dirigenziale n. P1815 del 16.4.2026 di Città Metropolitana di Roma Capitale, con cui è stata disposta la proroga della “Convenzione per l'affidamento dei servizi di pulizia e sanificazione nonché del servizio di disinfestazione e derattizzazione per gli immobili e relative aree esterne afferenti ai Comuni e alle Province della Regione Lazio, nonché alle Società Partecipate” (Lotto 1 - CIG 9529369C0F; Lotto 2 - CIG 95293761D9; Lotto 3 - CIG 9529388BBD; Lotto 4 - CIG 9529409D11; Lotto 5 - CIG 9529427BEC);
- di ogni eventuale atto istruttorio presupposto all'adozione del provvedimento di proroga, non conosciuto dalla ricorrente;
- ove occorrer possa, del Disciplinare e del Capitolato descrittivo, laddove interpretati nel senso di ammettere che la proroga sia disposta anche in difformità dei limiti prescritti;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale,

nonché per la declaratoria di inefficacia delle adesioni intervenute nel periodo di proroga, se stipulate, e per l'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di indire una nuova procedura di gara.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di C.I.C.L.A.T. Società Consortile Cooperativa Stabile, di Città' Metropolitana di Roma Capitale, di Colser Società Cooperativa, di L'Operosa S.p.A. Società Benefit e di Copma Soc. Coop. P.A., di Coopservice Soc. Coop. P. A. e di Consorzio

Cns – Consorzio

Nazionale Servizi Società Cooperativa e di Formula Servizi Soc. Coop.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2026 il dott. Igor Nobile e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato a mezzo pec in data 15.5.2026 ai soggetti in epigrafe e tempestivamente depositato il 18.5.2026, la società ricorrente ha adito questo Tribunale per l'annullamento, previa sospensione cautelare:

- della Determinazione Dirigenziale n. P1815 del 16.4.2026 di Città Metropolitana di Roma Capitale, con cui è stata disposta la proroga della "Convenzione per l'affidamento dei servizi di pulizia e sanificazione nonché del servizio di disinfestazione e derattizzazione per gli immobili e relative aree esterne afferenti ai Comuni e alle Province della Regione Lazio, nonché alle Società Partecipate" (Lotto 1 - CIG 9529369C0F; Lotto 2 - CIG 95293761D9; Lotto 3 - CIG 9529388BBD; Lotto 4 - CIG 9529409D11; Lotto 5 - CIG 9529427BEC);
- di ogni eventuale atto istruttorio presupposto all'adozione del provvedimento di proroga, non conosciuto dalla ricorrente;
- ove occorrer possa, del Disciplinare e del Capitolato descrittivo, laddove interpretati nel senso di ammettere che la proroga sia disposta anche in difformità dei limiti prescritti;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale,

nonché per la declaratoria di inefficacia delle adesioni intervenute nel periodo di proroga, se stipulate, e per l'accertamento dell'obbligo dell'Amministrazione di indire una nuova procedura di gara.

2. Con la presente iniziativa processuale la società ricorrente avversa la suddetta determina del 16.4.2026, a mezzo della quale la Città Metropolitana di Roma ha disposto la proroga per ulteriori 24 mesi della Convenzione in essere per l'affidamento del servizio dei servizi di pulizia, sanificazione, disinfestazione e derattizzazione per gli immobili e relative aree esterne afferenti ai Comuni e alle Province della Regione Lazio, nonché alle società partecipate.

In relazione a detti servizi, la Città Metropolitana di Roma (di seguito, solo CMRC) ha pubblicato, con determina n. 3636 del 5.12.2022, nella veste di Soggetto Aggregatore, un bando tramite procedura aperta, ai sensi degli artt. 59, comma 1 e 60, comma 1, D. Lgs. n. 50/2016, suddivisa in cinque lotti territoriali.

All'esito del procedimento, e del contenzioso che ne è derivato, è stata sottoscritta, con gli aggiudicatari dei vari lotti, la Convenzione, di durata annuale salvo proroga, per l'attivazione del servizio. A valle di detta stipula, possono essere emessi, dai soggetti pubblici interessati,

appositi ordinativi di fornitura la cui durata massima è fissata in trentasei mesi.

La lex specialis contemplava, all'art.1 bis del disciplinare di gara, anche l'opzione di proroga della Convenzione a cura di CMRC "tre mesi prima della scadenza della Convenzione" e "per i successivi due anni da esercitarsi disgiuntamente per il secondo e per il terzo anno".

Con la determinazione oggetto del presente gravame CMRC ha esercitato detta opzione di proroga, per il periodo di "ulteriori 24 mesi", comunicandola ai fornitori assegnatari dei cinque lotti (odierni controinteressati).

Avverso il predetto provvedimento insorge la società ricorrente.

3. Il gravame veniva affidato alle doglianze di seguito rubricate ed esposte in sintesi, e come meglio articolate nel relativo atto processuale:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 106 del D.Lgs n. 50/2016. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 bis del Disciplinare. Violazione e falsa applicazione degli artt. 30 e 63 del D.Lgs n. 50/2016. Violazione dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza. Eccesso di potere. Difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento. Violazione e falsa applicazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione.

Si afferma che l'atto impugnato, sotto le mentite spoglie di una proroga contrattualmente prevista, costituisce in verità un illegittimo affidamento diretto alle odierne controinteressate, essendo stata disposta (in tesi) in difformità dalle previsioni recate dall'art.1 bis, co.1 del disciplinare di gara, pure formalmente richiamato nel provvedimento.

In particolare, si contesta che:

- a. la proroga è stata disposta in data 16.4.2026, e quindi in violazione del termine di tre mesi stabilito dal disciplinare. Le Convenzioni originarie, infatti, aventi durata annuale, sono state sottoscritte fra il 14.5.2025 e il 4.6.2025, talchè giungevano a scadenza dopo un anno e, quindi, la proroga contrattuale avrebbe dovuto intervenire entro il mese di febbraio-marzo 2026, a seconda dell'effettiva data di stipula; al contrario, la proroga in questione è stata disposta allorchè mancavano meno di tre mesi alla scadenza annuale;
- b. la proroga è stata disposta congiuntamente per due annualità, laddove l'art.1 bis del disciplinare prevede l'esercizio disgiunto per il secondo e terzo anno.

4. I soggetti intimati, di cui in epigrafe, si costituivano per avversare le ragioni del ricorso, evidenziando, oltre all'infondatezza del gravame, i seguenti profili in rito:

- difetto di giurisdizione, atteso che l'oggetto sostanziale dell'impugnazione sarebbe in verità costituito da un atto (la proroga) di natura contrattuale, per cui il relativo sindacato spetta al giudice ordinario;
- difetto di legittimazione, nella misura in cui l'impugnazione, proposta da soggetto

esterno al rapporto convenzionale/contrattuale, verte precipuamente sulla corretta applicazione di una clausola della *lex specialis*, incorporata nelle convenzioni, talchè solo il contraente (CMRC o affidatario) è legittimato a dolersi della supposta violazione;

- difetto di interesse, giacchè la ricorrente non ha partecipato al procedimento selettivo a quo, rendendo pertanto manifesto il disinteresse ad acquisire la commessa di cui trattasi.
5. In esito alla camera di consiglio del giorno 27.5.2026, con ordinanza n.3102/2026 del 28.5.2026, il Collegio disponeva, ai sensi dell'art.55, co.10 cpa, la fissazione dell'udienza pubblica per la trattazione nel merito del ricorso alla data del 15.7.2026.
 6. Seguiva lo scambio di articolate memorie fra le parti, anche in replica.
 7. Alla pubblica udienza del 15.7.2026 la causa veniva quindi trattenuta in decisione.
 8. In via preliminare, il Collegio reputa necessario evidenziare che la presente controversia, siccome impostata dalla parte ricorrente, rientra pienamente nella sfera giurisdizionale dell'adito Tribunale.

Nel rammentare che la giurisdizione si determina sulla base della causa petendi, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio con particolare riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti i fatti costituiscono manifestazione (cfr., in tal senso, *quam multis*, Cass. S.U., 26.11.2025, n.31007), si osserva che, con la domanda di annullamento proposta nell'odierno giudizio, la ricorrente non pretende, in definitiva, la corretta applicazione del contratto e/o della *lex specialis* nella qualità di parte contrattuale, ma, da soggetto terzo, inferisce dalla pretesa violazione di tali elementi l'illegittimità dell'affidamento ai fornitori (reputati uscenti), affidamento che si assume pertanto diretto, ossia non sorretto da idoneo procedimento selettivo. Detto in altri termini, la ricorrente non propone un'azione di natura contrattuale, civilistica, ma mira ad invalidare la determina di proroga, che in tesi rappresenta una forma surrettizia di affidamento/aggiudicazione diretto/a della commessa, prodromica all'esercizio della proroga contrattuale. La fattispecie in esame rientra pertanto nell'alveo applicativo della giurisdizione esclusiva del g.a., ai sensi dell'art.133, co.1, lett. e) n.1 cpa.

Tanto chiarito (doverosamente) in punto di giurisdizione, l'infondatezza palese dei motivi di ricorso consente di prescindere dall'esame analitico degli ulteriori profili in rito.

Le clausole di cui si lamenta la violazione, come ben evidenziato dalle difese delle parti intimite, sono stabilite dalla *lex specialis* (art.1 bis, co.1 disciplinare), e dalle convenzioni con i vari aggiudicatari (che le riproducono), nell'interesse precipuo delle parti.

In particolare, la previsione del termine dei tre mesi è stabilita a vantaggio dell'appaltatore, che- ricevendo la comunicazione di proroga in prossimità della scadenza- potrebbe ritrarne un danno, essendosi ormai liberato (ad esempio) delle maestranze e/o delle attrezzature ovvero avendo acquisito medio tempore ulteriori commesse tali da rendere non più conveniente la prosecuzione del rapporto.

Al contrario, la previsione sulla proroga disgiunta soddisfa l'interesse precipuo della committente pubblica, la quale potrebbe avere in serbo di avviare anzitempo una nuova

procedura selettiva, magari all'esito della compiuta, prolungata verifica sull'effettiva qualità del servizio e/o dei fabbisogni.

Trattandosi di clausole stabilite nell'interesse delle parti, soltanto ad esse compete denunziarne la violazione, nell'ambito del rapporto contrattuale in essere, secondo il generale principio codificato all'art.1441 c.c., anche in riferimento agli artt.1184-1185 c.c., potendosi perfino dubitare, in questo limitato senso, della legittimazione in capo all'odierna esponente.

Pertanto, in disparte quanto si dirà comunque infra in merito, specificamente, alle dedotte violazioni della *lex specialis*, nella fattispecie la proroga è certamente legittima in quanto ha soddisfatto le due uniche condizioni previste dall'art.106, co.11, primo comma d.lgs.n.50/2016 (*ratione temporis* applicabile alla convenzione in esame), in verità non contestate dalla ricorrente (cfr., sul punto, Consiglio di Stato, sentenza n.1822/2025, par.19):

- la proroga è intervenuta a contratto vigente (non è infatti consentito prorogare un contratto scaduto- cfr., *quam multis*, Tar Brescia, 3.10.2016, n.1281);
- la proroga è stata ritualmente prevista a monte negli atti di gara, in termini di opzione a beneficio della parte committente, non venendo dunque ad emersione una situazione di proroga *cd. tecnica*.

In disparte quanto precede, si rileva che le dedotte violazioni della *lex specialis* sono comunque inconsistenti, frutto di una lettura travisata dell'art.1bis, co.1 del disciplinare di gara.

Quanto al termine dei tre mesi, non può che convenirsi con le parti intime in merito al fatto che, in alcun modo, la *lex specialis* qualifica detto termine come perentorio, imponendosi pertanto l'applicazione del consolidato orientamento per cui, in ogni settore dell'ordinamento, in mancanza di espressa qualificazione, rinvenibile anche dall'utilizzo di espressione quali "a pena di decadenza" o "entro e non oltre", il termine non può reputarsi perentorio (cfr., *quam multis*, Tar Milano, 13.12.2022, n.2747, secondo cui "un termine è perentorio soltanto qualora vi sia una previsione normativa che espressamente gli attribuisca questa natura, ovvero quando ciò possa desumersi dagli effetti, sempre normativamente previsti, che il suo superamento produce, quali, ad esempio, una preclusione o una decadenza....."). Peraltro, per quanto sinora detto, la perentorietà non collima con la natura di termine previsto a favore della parte (cfr. artt.1184-1185 c.c.), che potrebbe avere interesse a non avvalersene (ad es. l'appaltatore), accettando la disposta prosecuzione del rapporto.

L'assunto suesposto elide in radice anche l'interesse della ricorrente ad avvalersi della seconda censura, dal momento che, anche ammesso (per mera ipotesi) che la *lex specialis* imponesse una proroga disgiunta, nondimeno ciò non impedirebbe a CMRC di adottare una nuova determina per l'ulteriore prosecuzione del rapporto contrattuale per altri 12 mesi (ossia fino al periodo 2027-2028).

Ad ogni buon conto, e fatte sempre salve le superiori considerazioni sulla valenza delle clausole previste dalla *lex specialis*, nemmeno la predetta doglianza convince, posto che l'espressione da esercitarsi "disgiuntamente" non obbliga CMRC a disporre la seconda proroga annuale a distanza di tempo, ossia non richiede che la proroga per la seconda

annualità intervenga, necessariamente, a distanza di un anno rispetto a quella comunicata per la prima annualità.

La scelta della committente di “accorpare” formalmente le annualità nell’ambito di un’unica determinazione, nell’esercizio dell’opzione di proroga, risponde evidentemente all’interesse della stessa ad assicurarsi da subito la copertura del servizio per un biennio successivo alla prima annualità di contratto, nonché, in una logica di correttezza e buona fede esecutive, ad informare anzitempo i fornitori della volontà di prosecuzione del rapporto convenzionale per due anni oltre la prima annualità.

9. Per quanto precede, in conclusione, il ricorso va respinto, in quanto infondato, anche in ordine alle domande formulate in via accessoria, stante la legittimità del gravato provvedimento di proroga.

Le spese di giudizio seguono l’ordinario criterio della soccombenza della parte ricorrente nei confronti dei soggetti intimati e costituiti, per essere liquidate come indicato in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna altresì la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio, liquidate nella seguente modalità:

- euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore della Città Metropolitana di Roma Capitale;
- euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore di C.I.C.L.A.T.Società Consortile Cooperativa Stabile;
- euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore delle società Colser Soc. Coop., Operosa spa Benefit e Copma Soc. Coop. p.A., in solido fra loro;
- euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore di Coopservice Soc. Coop. p.a.;
- euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore di Consorzio CNS –Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa;
- euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore di Formula Servizi Soc. Coop.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’autorità amministrativa. Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2026, con l’intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Igor Nobile, Primo Referendario, Estensore

Annamaria Gigli, Referendario

