

Con sentenza n. 1626 del 16 febbraio 2023, la quinta sezione del Consiglio di Stato ha ricordato che la portata applicativa del divieto di rinnovo dei contratti da parte della P.A. rappresenta un precetto che, coerentemente con la matrice euro-unitaria della norma, è oggetto di costante interpretazione estensiva in giurisprudenza.

L'art. 6, L. 24 dicembre 1993, n. 537 (come sostituito dall'art. 44 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 ed il comma 2 è stato modificato dall'art. 23, L. 18 aprile 2005, n. 62, poi abrogato dall'art. 256, D.L.vo n. 163 del 2006), nel vietare il rinnovo tacito dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, comminandone la nullità, e nel consentire (fino alla modificazione introdotta dalla citata legge n. 62 del 2005) la rinnovazione espressa in presenza di ragioni di pubblico interesse (comma 2) dispone che *“è vietato il rinnovo tacito dei contratti per la fornitura di beni e servizi, ivi compresi quelli affidati in concessione a soggetti iscritti in appositi albi. I contratti stipulati in violazione del predetto divieto sono nulli”*. In ordine al divieto di rinnovo tacito, si è precisato che tale divieto non è stato introdotto per la prima volta dall'art. 44, L. n. 724 del 1994, “ma era già previsto dalla disposizione di cui all'art. 6 della L. n. 537/1993 che altrettanto disponeva espressamente il divieto del rinnovo tacito dei contratti con le P.A. per la fornitura di beni e servizi” (Cons. Stato, sez. V, 2 ottobre 2002, n. 5116).

Lo scopo della norma è evidentemente quello di tutelare l'interesse pubblico a che le prestazioni di beni o servizi da parte degli appaltatori delle amministrazioni pubbliche non subiscano col tempo una diminuzione qualitativa a causa degli aumenti dei prezzi dei fattori della produzione, incidenti sulla percentuale di utile considerata in sede di formulazione dell'offerta, con conseguente incapacità del fornitore di far fronte compiutamente alle stesse prestazioni: è stato, pertanto, ad essa riconosciuta natura di norma imperativa alla quale si applicano gli artt. 1339 (inserzione automatica di clausole) e 1419 (nullità parziale) del codice civile (Cons. Stato, sez. V, 2 novembre 2009, n. 6709; Cons. Stato, sez. III, 1 febbraio 2012, n. 504; Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6275; Cons. Stato, sez. V, 21 luglio 2015, n. 3594).

La disposizione è stata ritenuta espressiva di un precetto di portata generale in base al quale il rinnovo dei contratti pubblici scaduti deve essere considerato alla stregua di un contratto originario, necessitante della sottoposizione ai canoni dell'evidenza pubblica, atteso che la procrastinazione meccanica del termine originario di durata del contratto ha l'effetto di sottrarre, in maniera intollerabilmente lunga, un bene economicamente contenibile alle dinamiche fisiologiche del mercato.

Sul punto, la giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. IV, 31 ottobre 2006, n. 6458) ha affermato che l'eliminazione della possibilità di provvedere al rinnovo dei contratti scaduti *“ha valenza generale e portata preclusiva di opzioni ermeneutiche ed applicative di altre disposizioni dell'ordinamento che si risolvono, di fatto, nell'elusione del divieto di rinnovazione dei contratti pubblici”*.

Come è noto, secondo la giurisprudenza prevalente, nel vigente quadro ordinamentale, è consentita solo la ‘proroga tecnica’, l'unica ammessa in materia di pubblici contratti, avente ‘carattere eccezionale’ (ex multis Cons. Stato, sez. III, 3 aprile 2017, n. 1521; Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2018, n. 274), la quale deve essere fondata su ‘oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della nuova gara non imputabili alla stazione appaltante’ (Cons. Stato, sez. V, 29 maggio 2019, n. 3588).

Il fondamento del divieto del rinnovo tacito si ricollega ad una molteplicità di esigenze: da un lato la norma tende anzitutto a conferire effettività al principio generale della concorrenza e della gara formale ad evidenza pubblica, quale canone fondamentale dell'attività contrattuale della P.A., contribuendo in tal modo alla dinamicità e trasparenza del mercato; dall'altro, si consente all'amministrazione di assumere obbligazioni di pagamento di somme di denaro unicamente con l'adozione di un provvedimento formale di impegno, previo il positivo riscontro delle relative disponibilità.

Riferimenti Normativi:

- art. 6, L. 24 dicembre 1993, n. 537
- art. 1339 c.c.
- art. 1419 c.c.