

L'equilibrio precario tra diritto e potere: la giurisdizione sulle sopravvenienze nelle concessioni di lavori pubblici

di Alessia Piscopo

Data di pubblicazione: 30-12-2025

Nelle concessioni di lavori pubblici, quando la clausola contrattuale configura un obbligo puntuale dell'amministrazione di rinegoziare il piano economico-finanziario al verificarsi di eventi sopravvenuti, la controversia sulla sua attuazione attiene alla fase esecutiva del rapporto paritetico e, comportando l'accertamento di un diritto soggettivo all'adempimento contrattuale, spetta alla cognizione del giudice ordinario e non rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lett. e), n. 2, c.p.a.

Guida alla lettura

La sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana n. 792 del 22 ottobre 2025 offre l'occasione per riflettere su una delle questioni più delicate e controverse del diritto amministrativo contemporaneo: il **confine, sempre più labile e sfuggente, tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa nelle controversie concernenti l'esecuzione dei contratti pubblici**, con particolare riferimento al tema del **riequilibrio economico-finanziario delle concessioni di lavori**.

La vicenda processuale trae origine da una concessione per i lavori di ampliamento e gestione del cimitero comunale di Termini Imerese, stipulata nel settembre 2012 e successivamente integrata nel maggio 2020 con modifiche relative all'area destinata ai lavori e con l'aggiornamento del piano economico-finanziario. Durante l'esecuzione del contratto integrativo, la concessionaria si trovava a fronteggiare una serie di circostanze impreviste e imprevedibili: da un lato, i maggiori costi eccezionali delle materie prime, frutto della nota congiuntura economica post-pandemica; dall'altro, problematiche idrogeologiche non adeguatamente approfondite in sede progettuale dall'amministrazione concedente e, infine, scoperte archeologiche nell'area dei lavori. Di fronte a questo cumulo di sopravvenienze negative, la società concessionaria avanzava ripetutamente istanza di riequilibrio economico-finanziario, fondata sulla specifica clausola contrattuale che prevedeva la revisione del piano in presenza di variazioni apportate dall'amministrazione ai presupposti o alle condizioni di base determinanti l'equilibrio economico degli investimenti. Il Comune di Termini Imerese respingeva la richiesta con delibera del febbraio 2024, inducendo la concessionaria a ricorrere al giudice amministrativo sia per ottenere la condanna dell'ente al pronunciamento sulle istanze sia, in subordine, per l'annullamento del provvedimento di diniego.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, tuttavia, con la sentenza n. 2377 del 2 agosto 2024, dichiarava il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, ritenendo che la

controversia, attenendo alla fase esecutiva del rapporto concessorio, avesse ad oggetto l'accertamento di un diritto soggettivo e non già la tutela di un interesse legittimo correlato all'esercizio di un potere autoritativo dell'amministrazione.

Avverso tale pronuncia la concessionaria proponeva appello al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sostenendo la riconducibilità della controversia alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di revisione prezzi e riequilibrio economico-finanziario delle concessioni.

La pronuncia merita particolare considerazione sotto il profilo dell'individuazione del discrimine tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione amministrativa nelle controversie contrattuali pubbliche.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa ribadisce con chiarezza che **l'attribuzione della giurisdizione dipende non già dalla qualificazione formale del rapporto come "concessione" o dalla mera circostanza che una delle parti sia una pubblica amministrazione, bensì dalla natura della situazione giuridica soggettiva azionata e dalla presenza o meno di un potere autoritativo in capo all'amministrazione**. Si tratta di un **approccio sostanzialistico** che guarda al **contenuto effettivo della clausola contrattuale e alla natura della pretesa dedotta in giudizio, superando ogni formalismo classificatorio**.

La sentenza evidenzia come **la fase esecutiva di una concessione, una volta stipulato il contratto, si svolga secondo le regole del diritto privato e le parti si trovino in posizione di parità, salvo che specifiche norme o clausole contrattuali attribuiscono all'amministrazione poteri discrezionali o autoritativi**. In tale prospettiva, la **previsione di una clausola che vincoli l'amministrazione a modificare il contratto al verificarsi di determinate circostanze configura un obbligo contrattuale il cui inadempimento può essere fatto valere davanti al giudice ordinario quale lesione di un diritto soggettivo all'adempimento**.

La decisione si pone in linea con l'orientamento consolidato delle **Sezioni Unite** della Corte di Cassazione, il quale, nel delineare i **confini della giurisdizione esclusiva in materia di revisione prezzi**, ha operato una netta distinzione tra le controversie che involgono l'esercizio di un potere discrezionale dell'amministrazione e quelle che si risolvono nell'accertamento di obblighi contrattuali puntualmente definiti. **Quando la clausola di revisione affida all'amministrazione una valutazione discrezionale**, la posizione del contraente privato si configura come **interesse legittimo e la giurisdizione spetta al giudice amministrativo**; quando invece la clausola **individua in modo preciso i presupposti e le conseguenze della revisione, configurando un obbligo vincolato dell'amministrazione**, la posizione del privato assume la consistenza di un **diritto soggettivo e la giurisdizione appartiene al giudice ordinario**. Questa distinzione è stata ribadita dalle Sezioni Unite nella sentenza n. 21971 del 2021 e nella sentenza n. 35447 del 2022, entrambe richiamate dal Consiglio di Giustizia, secondo cui **l'inerenza della controversia al piano dell'adempimento della convenzione radica la giurisdizione nel giudice ordinario, mentre l'invocazione di poteri autoritativi o discrezionali dell'amministrazione determina la giurisdizione del giudice**

amministrativo.

Merita particolare attenzione il passaggio della sentenza in cui il Collegio chiarisce che la **sussistenza di una giurisdizione "esclusiva" non comporta che la giurisdizione sia riservata in toto al giudice amministrativo. L'espressione "esclusiva", infatti, dal punto di vista giuridico non può essere intesa in senso letterale, in quanto la sua fonte costituzionale si rinviene nell'art. 103 Cost.**, che conferisce agli organi di giustizia amministrativa giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi. L'art. 103 Cost. prevede, dunque, un'estensione della giurisdizione amministrativa ai diritti soggettivi in ambiti particolari, ma tale estensione non può escludere la giurisdizione del giudice ordinario quando vengano in rilievo diritti soggettivi che non rientrano in tali ambiti particolari.

La sentenza offre altresì spunti di riflessione sul tema del **riequilibrio economico-finanziario delle concessioni**, istituto di fondamentale importanza per garantire la sostenibilità di lungo periodo degli investimenti in infrastrutture pubbliche. Il Consiglio di Giustizia Amministrativa, **pur confermando il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, riconosce implicitamente la legittimità e la doverosità della pretesa del concessionario al riequilibrio del piano economico-finanziario in presenza delle sopravvenienze descritte, qualificando tale pretesa come diritto soggettivo tutelabile davanti al giudice ordinario.** Sotto questo profilo, la pronuncia si inserisce nel **più ampio dibattito sull'equilibrio tra l'interesse pubblico alla realizzazione delle opere e l'interesse del concessionario alla remuneratività dell'investimento, riconoscendo che il vincolo contrattuale di riequilibrio costituisce uno strumento essenziale per garantire la tenuta del rapporto concessorio nel lungo periodo.**

La clausola di riequilibrio, infatti, **non rappresenta una mera facoltà discrezionale dell'amministrazione ma un vero e proprio obbligo contrattuale che, ove violato, legittima il concessionario ad agire per l'adempimento davanti al giudice competente.** Particolarmente significativa è l'affermazione del Collegio secondo cui **la natura di diritto soggettivo della pretesa al riequilibrio prescinde dal fatto che l'amministrazione sia titolare di un potere discrezionale nella quantificazione dei profili economici da modificare.** Ciò significa che, pur potendo residuare margini di discrezionalità tecnica nella determinazione dell'entità del riequilibrio, la decisione stessa se procedere o meno al riequilibrio, quando i presupposti contrattualmente previsti siano integrati, non è rimessa alla valutazione discrezionale dell'amministrazione ma costituisce un obbligo giuridicamente vincolante. **La distinzione tra la fase relativa all'an e quella relativa al quantum del riequilibrio assume, dunque, rilevanza cruciale:** mentre la prima attiene alla sussistenza dei presupposti per la modifica contrattuale ed è pienamente sindacabile dal giudice ordinario in termini di adempimento o inadempimento dell'obbligo contrattuale, la seconda può implicare valutazioni tecniche complesse che, tuttavia, non incidono sulla qualificazione in termini di diritto soggettivo della situazione giuridica vantata dal concessionario.

La pronuncia del Consiglio di Giustizia Amministrativa si colloca, in definitiva, nel solco di un'interpretazione costituzionalmente orientata del sistema di riparto della giurisdizione, che

privilegia la tutela effettiva delle posizioni giuridiche soggettive rispetto a logiche formalistiche di catalogazione delle controversie per materia. Il richiamo al criterio del *petitum* sostanziale quale strumento privilegiato per l'individuazione del giudice dotato di giurisdizione rappresenta un approccio metodologicamente rigoroso che consente di superare le ambiguità derivanti dall'ampia e talvolta generica formulazione delle norme attributive di giurisdizione esclusiva. **Sotto il profilo sistematico, la decisione contribuisce a chiarire l'ambito applicativo dell'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2, c.p.a., circoscrivendone la portata alle sole ipotesi in cui la revisione prezzi o il riequilibrio economico-finanziario implicino l'esercizio di un potere autoritativo o discrezionale dell'amministrazione, ed escludendo dal suo ambito le controversie relative all'adempimento di obblighi contrattuali puntualmente definiti. Si tratta di un'interpretazione che, nel rispetto dei principi costituzionali e della riserva di legge in materia di giurisdizione esclusiva, valorizza la natura sinallagmatica del contratto di concessione e la posizione paritaria delle parti nella fase esecutiva del rapporto.**

La conferma del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in controversie come quella in esame potrebbe, a prima vista, apparire come una limitazione della tutela offerta dal processo amministrativo, tradizionalmente caratterizzato da maggiore celerità e specificità rispetto al processo civile ordinario. Tuttavia, una riflessione più approfondita induce a considerare che il giudice ordinario, nel giudicare di controversie contrattuali, può avvalersi di tutti gli strumenti processuali e sostanziali previsti dall'ordinamento per la tutela dei diritti soggettivi, ivi compresa la possibilità di disporre provvedimenti cautelari e di condannare l'amministrazione inadempiente al risarcimento del danno secondo i principi generali della responsabilità contrattuale. In tale prospettiva, **la qualificazione della pretesa al riequilibrio economico-finanziario in termini di diritto soggettivo e l'attribuzione della controversia al giudice ordinario non comportano affatto una diminuzione delle tutele ma, al contrario, consentono al concessionario di avvalersi di rimedi giurisdizionali pienamente soddisfattivi e definitivamente vincolanti per l'amministrazione.**

La pronuncia conferma, in conclusione, che il sistema di riparto della giurisdizione delineato dalla Costituzione e dal codice del processo amministrativo non si fonda su rigide classificazioni per materia, ma su una valutazione sostanziale della natura della situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio e della presenza o meno di poteri autoritativi in capo all'amministrazione. **Quando il rapporto tra amministrazione e privato si svolge su un piano di parità contrattuale e la pretesa azionata si configura come diritto soggettivo all'adempimento di un obbligo contrattuale, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario, anche se la controversia riguarda un contratto pubblico o una concessione di lavori.** Questo approccio, lungi dal rappresentare un'indebita compressione della giurisdizione amministrativa, costituisce, al contrario, una **fedele applicazione dei principi costituzionali che presidiano il sistema di tutela giurisdizionale, garantendo a ciascun giudice la cognizione delle controversie in ragione della natura delle posizioni giuridiche soggettive in esse dedotte e assicurando ai cittadini l'accesso al giudice naturale precostituito per legge.**

Pubblicato il 22/10/2025

N. 00792/2025REG.PROV.COLL.

N. 01050/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

II CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

Sezione giurisdizionale

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1050 del 2024, proposto da Itolgeco s.c.a r.l. e Service Termini Imerese S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Luca Tozzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Toledo 323;

contro

Comune di Termini Imerese, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sede di Palermo, Sezione Prima, n. 2377/2024, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 il Cons. Maurizio Antonio Pasquale Francola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il contratto stipulato il 27 settembre 2012 ed assunto al numero di repertorio 10829, la ITALGECO s.c. a r.l. otteneva la concessione dei lavori di ampliamento e della gestione del cimitero del Comune di Termini Imerese.

Durante l'esecuzione dei lavori veniva stipulato un atto integrativo in data 29 maggio 2020 ed assunto al numero di repertorio 7276, implicante talune modifiche in ordine all'area sulla quale realizzare il previsto ampliamento e comprendente anche il progetto esecutivo aggiornato unitamente al Piano Economico Finanziario.

Senonché nella nuova area la realizzazione dei lavori ingenerava talune problematiche impreviste ed imprevedibili collegate ai maggiori costi eccezionali e sopravvenuti delle materie prime ed ai maggiori costi dipendenti dal mancato approfondimento da parte del Comune delle problematiche idrogeologiche della zona prescelta e soprattutto dalle nuove scoperte archeologiche ivi effettuate.

Pertanto, in data 5.7.2022 la concessionaria domandava il riequilibrio economico finanziario della concessione, rinnovando l'istanza il 24 marzo 2023 ed il 6 giugno 2023.

Il Comune di Termini Imerese con la delibera del 2 febbraio 2024 n. 26 negava il chiesto riequilibrio del Piano Economico Finanziario e del contratto.

Parte ricorrente allora proponeva un ricorso integrato da successivi motivi aggiunti al fine di sentire condannare ai sensi dell'art. 117 c.p.a. il Comune a rispondere alle predette istanze o, in subordine, per ottenere l'annullamento della predetta delibera di diniego ove ritenuta lesiva dell'accoglimento delle istanze di riequilibrio del Piano Economico Finanziario.

Con sentenza n. 2377/2024 pubblicata il 2 agosto 2024 il T.A.R. per la Sicilia, sede di Palermo, sez. I, in accoglimento dell'eccezione sollevata dal Comune, dichiarava il ricorso integrato dai motivi aggiunti inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo poiché la controversia, attenendo alla fase esecutiva del rapporto di concessione intercorrente tra le parti in causa, avrebbe ad oggetto l'accertamento del diritto soggettivo alla rinegoziazione del PEF e al riequilibrio economico e finanziario della concessione e, non involgendo alcun potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, rientra nella cognizione del giudice ordinario e non nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Con l'appello notificato e depositato in data 11 settembre 2024 la ITALGECO s.c. a r.l. e la Service Termini Imerese s.r.l. domandavano la riforma della predetta sentenza, ritenendo la controversia rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo e non in quella del giudice ordinario.

Il Comune di Termini Imerese non si costituiva in giudizio, nonostante la regolare notifica dell'appello.

Il 30 aprile 2025 le appellanti depositavano una memoria conclusionale.

Nella camera di consiglio del 15 maggio 2025 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana tratteneva l'appello in decisione.

DIRITTO

Il Collegio condivide le conclusioni alle quali è pervenuto l'adito T.A.R., in quanto fondate su talune recenti pronunce della Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite, secondo cui *«la domanda riguardante la revisione del piano economico-finanziario, cui il concessionario assuma di avere diritto per l'esigenza, prevista nel contratto, di perseguire l'equilibrio economico degli investimenti e della connessa gestione, cioè per ragioni inerenti all'esecuzione del rapporto, spetta al giudice ordinario, non vertendosi nelle particolari ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in tema di "revisione del prezzo" e di "provvedimenti applicativi dell'adeguamento dei prezzi", ai sensi del D.Lgs. n. 163 del 2006, art. 133, commi 3 e 4, visto che l'art. 133 c.p.a., comma 1, lett. e), n. 2, non fa alcun riferimento alle controversie riguardanti la revisione dell'equilibrio economico-finanziario del soggetto affidatario di una concessione di costruzione e gestione dell'opera pubblica sulla base di specifiche pattuizioni contrattuali (Cass., sez. un., 18 dicembre 2018, n. 32728).*

2.4. - Sulla base di tale ricostruzione del dato normativo, come interpretato da questa Corte, la convenzione stipulata a seguito di una finanza di progetto attiene, dunque, all'affidamento di lavori pubblici, il quale ha natura pubblicistica sino all'aggiudicazione definitiva al concessionario, mentre ha natura privatistica per la fase che segue alla stipulazione del contratto. Ne deriva che l'inerenza della presente controversia al piano dell'adempimento della convenzione radica la giurisdizione nel giudice ordinario.

Né le conclusioni mutano, per il fatto che sia dedotto l'inadempimento della p.a. ad obblighi della convenzione (realizzare i presupposti e le condizioni di fattibilità, mettere a disposizione i parcheggi, avviare il procedimento di riequilibrio economico-finanziario), trattandosi di condotte che si collocano nell'alveo di un rapporto nella fase che segnala una situazione paritetica fra le parti. In conclusione, attenendo la controversia al piano paritetico dell'esecuzione della convenzione, deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario» (Cass. civ., Sez. Un., 30 luglio 2021, n. 21971; Cass. civ., Sez. Un., 1 dicembre 2022, n. 35447).

Il Collegio osserva che la giurisdizione esclusiva è contraddistinta da un carattere di specialità ed eccezionalità rispetto a quella ordinaria e, dunque, la relativa casistica deve interpretarsi in senso restrittivo, non essendo suscettibile di estensione in via analogica in ossequio al divieto contemplato dall'art. 14 disp. prel. c.c..

Come, infatti, chiarito dalla Corte Costituzionale con l'ordinanza del 2 febbraio 2016 n. 19, *«Se ... l'introduzione di un nuovo caso di giurisdizione esclusiva può essere effettuata solo da una legge ? come prescrive l'art. 103, primo comma, Cost., e nel rispetto dei principi e dei limiti fissati dalla sentenza n. 204 del 2004 di questa Corte ? risulta inammissibile il petitum posto dal giudice rimettente, che si risolve nella sostanza ... nella richiesta a questa Corte di introdurre essa stessa, con una sentenza additiva, tale nuovo caso, che può invece essere*

frutto di una scelta legislativa non costituzionalmente obbligata" (sentenza n. 259 del 2009)».

Non essendo, dunque, espressamente prevista la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in ordine alle controversie concernenti il riequilibrio economico-finanziario di una concessione, deve escludersi la possibilità di ricondurre la controversia in esame nell'ambito dell'art. 133 co. 1 lett. e) n. 2) c.p.a., secondo cui rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie *"relative al divieto di rinnovo tacito dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture, relative alla clausola di revisione del prezzo e al relativo provvedimento applicativo nei contratti ad esecuzione continuata o periodica, nell'ipotesi di cui all'articolo 115 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, nonché quelle relative ai provvedimenti applicativi dell'adeguamento dei prezzi ai sensi dell'articolo 133, commi 3 e 4, dello stesso decreto"*.

Il Collegio osserva, peraltro, che, quand'anche si ritenesse astrattamente applicabile la richiamata disposizione alla fattispecie in esame, non potrebbe pervenirsi ad una conclusione differente.

Per individuare il giudice avente giurisdizione sul rapporto sostanziale occorre, infatti, far riferimento al criterio ordinario del *petitum sostanziale*, sulla base degli indirizzi già enunciati dalla giurisprudenza di legittimità, che hanno dapprima preso atto dell'attuale, ampia formulazione dell'art. 133 c.p.a. che attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la materia della revisione prezzi, senza distinguere come in precedenza le controversie relative all'*an*, riservate alla giurisdizione amministrativa, dalle controversie circoscritte al *quantum*, afferenti alla giurisdizione ordinaria, ma hanno poi precisato che, quando la contestazione sia relativa ad una prestazione inserita nel contratto, essa ha ad oggetto una mera pretesa di adempimento contrattuale e, pertanto, appartiene integralmente alla giurisdizione del giudice ordinario perché in relazione ad esso la P.A. non si pone su un piano autoritativo, bensì paritario con il privato contraente.

Ciò in quanto la sussistenza di una giurisdizione esclusiva, secondo quanto affermato dalla Corte Suprema di Cassazione, non comporta che la giurisdizione sia riservata in toto al giudice amministrativo. L'espressione "esclusiva", che dal punto di vista semantico lo attesterebbe, dal punto di vista giuridico invece non può essere intesa in tal senso, in quanto rinviene la propria fonte costituzionale nell'art. 103 Cost. che conferisce agli organi di giustizia amministrativa *"giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi"*.

Deve, dunque, ritenersi che l'art. 103 Cost., a fronte della giurisdizione "esclusiva" del giudice amministrativo, non possa escludere la giurisdizione del giudice ordinario, essendo, infatti, prevista l'estensione ("anche") della giurisdizione amministrativa ai diritti soggettivi in ambiti particolari, la cui determinazione è affidata a una riserva di legge.

La Corte costituzionale ha chiarito che il presupposto della giurisdizione esclusiva è costituito dalla sussistenza e dall'esercizio, anche in via indiretta, di un potere dell'ente amministrativo - così qualificabile *"pubblica amministrazione-autorità"* -, e non soltanto dalla "materia" scelta dal legislatore (Corte Costituzionale, sentenza 6 luglio 2004 n. 204; sentenze 11 maggio 2006 n.

191, 27 aprile 2007 n. 140, 5 febbraio 2010 n. 35 e 15 luglio 2016 n. 179).

In ragione di quanto premesso, l'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2 codice del processo amministrativo logicamente non è stato inteso, dalle Sezioni Unite, come conferente al giudice amministrativo qualunque controversia relativa alla revisione dei prezzi degli appalti pubblici per servizi ad esecuzione continuata o periodica, dovendo considerarsi come un'applicazione del criterio fondato sulla sussistenza e sull'esercizio di potere autoritativo per la tutela dei correlati pubblici interessi. Mentre, infatti, qualora per la revisione dei prezzi le parti del contratto pubblico non abbiano pattuito alcuna clausola la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si dispiega senza dubbio, fronteggiandosi solo l'esercizio del potere autoritativo della pubblica amministrazione (S.U. 20 aprile 2017 n. 9965; S.U. ord. 26 settembre 2011 n. 19567; S.U. 12 luglio 2010 n. 16285), la problematica si configura ogniqualvolta nel regolamento negoziale sia stata inserita una specifica clausola, dovendosi allora vagliarne il contenuto per apprenderne gli effetti sul rapporto tra le parti, prospettandosi l'alternativa tra la permanenza di una posizione di potere della committente e il raggiungimento di una piena pariteticità dei contraenti.

Pertanto, nelle controversie relative alla clausola di revisione del prezzo negli appalti di opere e servizi pubblici, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in conformità alla previsione di cui al D.Lgs. n. 104 del 2010, art. 133, comma 1, lett. e), n. 2), sussiste nell'ipotesi in cui il contenuto della clausola implichi la permanenza di una posizione di potere in capo alla P.A. committente, attribuendo a quest'ultima una valutazione discrezionale nel disporre la revisione mentre, nella contraria ipotesi in cui la clausola individui puntualmente e compiutamente un obbligo della parte pubblica del contratto, deve riconoscersi la corrispondenza di tale obbligo ad un diritto soggettivo dell'appaltatore, il quale fa valere una mera pretesa di adempimento contrattuale, come tale ricadente nell'ambito della giurisdizione ordinaria (Cass. n. 21990 del 2020; Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza, 22/11/2021, n. 35952).

Con riguardo al caso in esame il Collegio osserva che il contratto integrativo firmato il 29 maggio 2012 ed assunto al numero di repertorio 10825 disciplinava l'incidenza delle sopravvenienze sull'equilibrio economico finanziario del rapporto intercorrente tra le parti in causa, prevedendo alla clausola 21.3 che *“Le variazioni apportate dall'Amministrazione aggiudicatrice ai presupposti o alle condizioni di base che determinano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione, nonché norme legislative e regolamentari che stabiliscano nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l'esercizio delle attività previste nella presente convenzione, qualora determinino una modifica dell'equilibrio del piano, comportano la sua necessaria revisione, da attuare mediante rideterminazione delle nuove condizioni di equilibrio, anche tramite la proroga del termine di scadenza delle concessioni”*.

Il tenore della richiamata clausola non desta perplessità in ordine alla doverosità della modifica del contratto una volta che la relativa richiesta sia giustificata dalle variazioni apportate dall'Amministrazione aggiudicatrice ai presupposti e alle condizioni di base incidenti sull'equilibrio economico-finanziario.

Il che qualifica la situazione giuridica soggettiva vantata dalle appellanti in termini di diritto

soggettivo a prescindere che l'Amministrazione sia titolare di un potere discrezionale nella quantificazione dei profili economici da modificare per salvaguardare l'equilibrio originario del contratto.

Nel caso in esame, infatti, non si contesta l'entità delle modifiche, a suo tempo, apportate dall'Amministrazione ma il rifiuto a monte dell'Amministrazione di modificare il contratto in presenza delle circostanze rappresentate da parte appellante.

Il che, dunque, giustifica l'affermazione della giurisdizione ordinaria, dovendosi accertare se i fatti rappresentati dalle appellanti obblighino o meno l'Amministrazione a modificare il contratto.

L'appello è, dunque, infondato e deve essere respinto.

L'omessa costituzione in giudizio del Comune di Termini Imerese esonera il Collegio dalla liquidazione delle spese processuali di questo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla sulle spese.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 15 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Ermanno de Francisco, Presidente

Michele Pizzi, Consigliere

Maurizio Antonio Pasquale Francola, Consigliere, Estensore

Antonino Lo Presti, Consigliere

Sebastiano Di Betta, Consigliere