

Revisione prezzi, “Decreto Aiuti” e riparto di giurisdizione nella più recente giurisprudenza di merito

di Antonino Ripepi

Data di pubblicazione: 1-4-2026

La sentenza in commento afferma un principio chiaro: *l'Il meccanismo di adeguamento di cui al D.L. 50/2022 costituisce una **misura straordinaria e obbligatoria** dettata dall'emergenza economica e dall'aumento dei costi dei materiali e dell'energia, che deve essere riconosciuta **inderogabilmente** all'impresa, in presenza dei presupposti di legge e, pertanto, **non può ritenersi che nella subjecta materia venga in questione l'esercizio di un potere autoritativo***.

Guida alla lettura

La sentenza in commento interviene su un tema di grande rilevanza pratica quale **il riparto di giurisdizione nella controversa materia della revisione prezzi**, con particolare riferimento alle fattispecie contemplate e disciplinate dal “Decreto Aiuti”.

Occorre opportunamente premettere che il riparto di giurisdizione in materia di revisione prezzi si fonda sulla delicata distinzione tra la **tutela dell'interesse legittimo** e quella del **diritto soggettivo**, un confine mobile a seconda del **grado di discrezionalità esercitato dalla Pubblica Amministrazione**.

Storicamente, la giurisprudenza ha ricondotto la revisione dei prezzi alla **giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo ogniqualvolta la contestazione investa l'esercizio di un potere autoritativo**. In questo alveo rientrano le controversie sull'*an debeatur*, ovvero quelle situazioni in cui l'Amministrazione è chiamata a verificare la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del compenso, operando un bilanciamento tra l'interesse dell'appaltatore al mantenimento dell'equilibrio sinallagmatico e l'interesse pubblico al contenimento della spesa. In tale scenario, la P.A. non agisce come un semplice contraente privato, ma come un'autorità dotata di un potere valutativo e istruttorio che l'impresa può sindacare solo davanti al TAR.

Tuttavia, il panorama muta radicalmente quando la controversia si sposta sul **piano dell'accertamento di un diritto già compiutamente definito dalla norma**, privando l'Amministrazione di qualsiasi margine di manovra discrezionale. In queste ipotesi, la **giurisdizione spetta al Giudice Ordinario**, poiché la posizione della parte pubblica degrada a una situazione paritetica, analoga a quella di un debitore in un comune rapporto civilistico. Invero, l'atto amministrativo si pone come meramente esecutivo di un obbligo legale, e la lite assume una **natura puramente patrimoniale legata alla fase di esecuzione del contratto**.

Il caso dell'adeguamento prezzi introdotto dal “Decreto Aiuti” rappresenta il campo di

riferimento più attuale di questo contrasto pretorio. Parte della giurisprudenza ha tentato di attrarre tale disciplina nella sfera del Giudice Amministrativo, valorizzando l'ampia formulazione dell'articolo 133 c.p.a. Tuttavia, l'orientamento oggi prevalente, recepito nella sentenza in esame, **nega questa assimilazione: l'adeguamento ex D.L. 50/2022 non costituisce una revisione prezzi in senso tecnico-tradizionale, ma una misura indennitaria eccezionale e vincolata.** Poiché il diritto al pagamento sorge automaticamente al verificarsi dei presupposti di legge, senza che la stazione appaltante possa opporre valutazioni di convenienza, la controversia si spoglia di ogni connotato pubblicistico per rientrare nella **giurisdizione del Giudice Ordinario, a tutela del diritto soggettivo dell'appaltatore alla corretta remunerazione delle prestazioni eseguite.**

La vicenda che oggi si commenta trae origine dall'esecuzione dei lavori per il lotto unico funzionale dell'autostrada Siracusa-Gela, un appalto di rilevante entità affidato dal Consorzio Autostrade Siciliane (CAS). Il nodo del contendere non riguarda il diritto in sé all'adeguamento dei prezzi per gli anni 2022-2024 - misura introdotta dal cosiddetto "Decreto Aiuti" per contrastare l'impennata dei costi di materiali ed energia - quanto piuttosto il **parametro tecnico da utilizzare per il calcolo delle somme dovute.** Mentre l'impresa sostiene che il calcolo debba basarsi sul prezzario della Regione Siciliana, come peraltro indicato da un lodo del Collegio Consultivo Tecnico, il Consorzio ha proceduto al pagamento di circa 15 milioni di euro applicando il prezzario ANAS 2022, cifra ritenuta non soddisfattiva dalla società ricorrente.

Davanti al TAR Catania, il CAS ha sollevato un'**eccezione preliminare di difetto di giurisdizione**, sostenendo che la materia **non rientrasse tra quelle devolute al giudice amministrativo.** Il Tribunale, pur dando atto dell'esistenza di orientamenti giurisprudenziali contrastanti e recenti sentenze di segno opposto, ha deciso di aderire alla tesi del Consorzio, dichiarando il ricorso inammissibile.

Il ragionamento del Collegio si fonda sulla **distinzione tra l'esercizio di un potere autoritativo e la gestione di un rapporto paritetico tra le parti.** Secondo i Giudici, **la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di revisione prezzi presuppone che la Pubblica Amministrazione conservi un margine di discrezionalità nel valutare se e quanto concedere, effettuando un bilanciamento tra l'interesse dell'appaltatore e il risparmio di spesa pubblica.** Al contrario, **l'adeguamento introdotto dal Decreto Aiuti nel 2022 configura una misura straordinaria e obbligatoria:** la legge definisce in modo rigido i presupposti e i criteri di calcolo, eliminando ogni spazio di manovra valutativa per la stazione appaltante.

In questo contesto, la posizione dell'impresa **non è quella di un interesse legittimo rispetto a un potere amministrativo, ma di un vero e proprio diritto soggettivo perfetto di natura patrimoniale.** Poiché la disputa riguarda esclusivamente la quantificazione monetaria di un obbligo di legge applicato alla fase esecutiva del contratto, il Tribunale ha concluso che la controversia appartiene alla sfera del Giudice Ordinario.

Si osserva che il TAR ha comunque disposto la **compensazione delle spese di lite**, riconoscendo la complessità e l'incertezza del quadro giuridico attuale su questo specifico tema.

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 2433 del 2025, proposto da Cosedil S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Strano e Stefano Angeloni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consorzio per le Autostrade Siciliane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Filippo Martinez e Davide Moscuzza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'accertamento

in relazione dell'appalto dei lavori di esecuzione delle opere e forniture necessarie per la costruzione del lotto unico funzionale 6+7 e 8 "Ispica – Viadotti Scardina e Salvia – Modica" Il tronco dell'autostrada Siracusa-Gela Km 19+498,15, del diritto della ricorrente alla quantificazione dell'adeguamento dei prezzi di cui dell'art. 26 D.L. n. 50/2022 secondo il prezzario della Regione Siciliana.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Consorzio per le Autostrade Siciliane;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2026 la dott.ssa Paola Anna Rizzo e uditi

per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, ha rappresentato di essere stata affidataria - inizialmente quale mandante del raggruppamento temporaneo di imprese avente come mandataria la Società Italiana per Condotte d'Acqua S.p.A., e, successivamente, a seguito di subentro a quest'ultima, quale mandataria essa stessa e unica esecutrice - dei lavori di esecuzione delle opere e forniture necessarie per la costruzione del lotto unico funzionale 6+7 e 8 "Ispica – Viadotti Scardina e Salvia – Modica" Il tronco dell'autostrada Siracusa-Gela K 19+498,15, commissionati dal Consorzio Autostrade Siciliane per un prezzo contrattuale di €. 215.600197, lavori contrattualizzati il 17.7.2014, già eseguiti e in fase di collaudo.

1.1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società ha agito – in via cautelativa e qualora la fattispecie fosse ritenuta inquadrabile all'interno della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, co.1, lett. e), n.2 - al fine di risolvere la controversia insorta con la committente in relazione alla quantificazione dell'adeguamento prezzi riconosciuto dall'art. 26 del D.L. 50/2022 (cd. "decreto aiuti"), per gli anni 2022, 2023 e 2024.

1.2. Più specificamente, il tema controverso tra le parti riguarda, non tanto il diritto della ricorrente a vedersi riconosciuto il predetto adeguamento prezzi, quanto il parametro di quantificazione da tenere in considerazione per il calcolo dell'importo da corrispondere a tale titolo.

In particolare, la ricorrente ritiene che l'adeguamento debba essere calcolato in base al prezziario della Regione Siciliana – come previsto dalla norma e come sarebbe stato confermato dal lodo del 23.4.2025 del Collegio Consultivo Tecnico a cui le parti hanno devoluto la risoluzione stragiudiziale della controversia - e non in base al prezziario ANAS del 2022, applicato dalla stazione appaltante, che avrebbe contabilizzato e già pagato l'importo di €. 14.922.461,78, non ritenuto soddisfacitivo.

2. Si è costituito in giudizio il CAS, il quale ha preliminarmente eccepito, in rito, il difetto di giurisdizione e la tardività del ricorso.

2.1. Con riferimento al primo aspetto, l'Amministrazione ha evidenziato la tassatività delle materie di giurisdizione esclusiva di cui all'art. 133 c.p.a., norma non suscettibile di estensione analogica o interpretazione estensiva, con conseguente non riconducibilità del meccanismo speciale di aggiornamento dei prezzi di cui al D.L. 50/2022 a quello della revisione dei prezzi di cui lettera e) del citato articolo.

2.2. In secondo luogo, ed in via subordinata, l'Amministrazione ha rilevato che, anche ove si

ritenesse sussistente nella fattispecie in esame la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, per assimilabilità del meccanismo dell'aggiornamento dei prezzi a quello della revisione previsto dal Codice dei contratti, alla stessa andrebbero allora applicate le norme dell'istituto da ultimo citato, compreso il termine decadenziale di impugnazione di 60 giorni dalla conoscenza dell'atto di rigetto parziale dell'istanza di adeguamento, termine, già spirato alla data di introduzione del presente giudizio.

2.3. In ogni caso, il CAS ha chiesto il rigetto del ricorso per infondatezza nel merito.

3. Con la propria memoria di replica la ricorrente, ribadita la natura cautelativa del giudizio introdotto, stante il profilarsi, anche di recente, di opposti e non univoci orientamenti giurisprudenziali in punto di giurisdizione, ha contestato l'eccezione di tardività, rilevando che in ogni caso non si applicherebbe al caso de quo il termine decadenziale dei 60 giorni, vertendosi in materia di diritti soggettivi. Per il resto, ha insistito per l'accoglimento de ricorso.

4. Alla pubblica udienza del 27 gennaio 2026, esaurita la discussione, la causa è stata posta in decisione.

5. Il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione.

5.1. Non ignora il Collegio che l'individuazione del plesso giurisdizionale deputato a conoscere della *subiecta materia* sia tutt'ora controversa in giurisprudenza, riscontrandosi recenti pronunce, anche autorevoli, che propendono per la riconducibilità dell'istituto dell'adeguamento prezzi di cui all'art. 26 del D.L. 50/2022 a quello della revisione prezzi disciplinato dal Codice dei contratti e, conseguentemente, alla disposizione di cui alla lett. e), n.2 dell'art. 133 c.p.a. (cfr., da ultimo, T.A.R. Lazio - Roma, Sez. IV ter, 24.12.2025, n. 23690, secondo cui la controversia inerente alla dovutezza dell'adeguamento dei prezzi riconosciuto dal decreto aiuti sarebbe ascrivibile alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in considerazione dell'ampia ed onnicomprensiva formulazione dell'art. 133, comma 1, lett. e.2), c.p.a., che assoggetta l'intera disciplina della revisione prezzi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo).

Tuttavia, ritiene di dover aderire all'opposto, ed invero maggioritario, indirizzo, da ultimo ribadito dalla Quinta Sezione del Consiglio di Stato con la sentenza n. 9568 del 4 dicembre 2025.

5.2. Come è noto, affinché una materia possa essere attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 103 della Cost., non solo è necessaria l'espressa previsione legislativa, ma occorre anche che la materia sia "particolare", nel senso di cui alle pronunce della Corte Cost nn- 204/2004, 191/2006 e 140/2007.

La Consulta ha chiarito la portata del predetto aggettivo valorizzando la ratio sottostante alla previsione di una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in determinate materie, la quale va individuata "nell'intimo intreccio" tra diritti soggettivi e interessi legittimi che vengono in questione in relazione alle stesse, tanto da rendere, oltre che ardua, anche inopportuna, dal punto di vista dell'effettività della tutela, la scissione della relativa giurisdizione tra due plessi

giurisdizionali diversi, dovendosi, invece, preferire la concentrazione dei rimedi innanzi ad un unico decidente.

Affinché, tuttavia, tali materie vengano attratte dalla giurisdizione amministrativa esclusiva, anche quando la questione riguardi diritti soggettivi, è necessario pur sempre che si tratti di materie in cui il privato chieda tutela nei confronti della pubblica amministrazione e del potere dalla medesima riconosciuto ed esercitato. Deve trattarsi, in altre parole, di ambiti in cui la pubblica amministrazione agisce come autorità (cfr. Consiglio di Stato, n. 9568/2025, cit.)

Ne deriva, richiamando le parole del Consiglio di Stato, che non può praticarsi *“un’opzione esegetica che includa nella giurisdizione amministrativa un campo d’azione in cui sia assente ogni profilo riconducibile alla pubblica amministrazione-autorità e, quindi, [che] non sia giustificabile, per connessione, l’attrazione a tale giurisdizione di comportamenti ex se privatistici, non qualificabili, neanche in ragione del rapporto in cui si iscrivono e dell’orbita alla quale si ricollegano, alla stregua di forme di esercizio mediato, o, se si preferisce, indiretto, del potere amministrativo”* (cfr. sent. n. 9568/2025, cit.; in tal senso, si vedano anche le sentenze della Corte Costituzionale 5 febbraio 2010 n. 35 e 15 luglio 2016 n. 179).

5.3. Alla luce dei superiori principi, si impone una interpretazione costituzionalmente conforme dell’art. 133 c.p.a., atta ad escludere dalla giurisdizione esclusiva quelle vicende che non involgano l’esercizio di poteri autoritativi; ed infatti, *“l’attinenza della vicenda ad interessi di ordine pubblicistico – in qualche misura sempre implicati nell’agire della Pubblica amministrazione – non è sufficiente a risolvere il problema del riparto della giurisdizione, perché quel che veramente conta è stabilire se, in funzione del perseguimento di quell’interesse, l’amministrazione sia o meno dotata di un potere di supremazia, in relazione – si intende – allo specifico oggetto del contenzioso portato dinanzi al giudice”* (Cass. Civ., SS.UU., 8 luglio 2019, n. 18267; cfr. anche Cass. Civ., SS.UU., 17 marzo 2025, n. 7152, Cass. Civ., SS.UU., 3 luglio 2023, n. 18669 e ord. 29 ottobre 2020, n. 23908).

5.4. Applicando le coordinate ermeneutiche sopra delineate, deve concludersi che, in materia di revisione dei prezzi, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell’art. 133, primo comma, lett. e), n. 2 può affermarsi solo ove permanga una posizione di potere in capo all’amministrazione, tale da consentirle, più o meno discrezionalmente, la possibilità di riconoscere o negare il beneficio.

Quando quest’ultimo, invece, è disciplinato compiutamente dalla norma, tanto da residuare esclusivamente un obbligo per l’amministrazione di riconoscerlo, quest’ultima agisce in situazione paritetica, con conseguente giurisdizione del giudice ordinario.

5.5. L’adeguamento dei prezzi di cui all’art. 26 del D.L. 50/2022 non lascia alcun margine di discrezionalità in capo alla P.A., né sull’*an* né sul *quantum* del beneficio da riconoscere, atteso che il diritto all’adeguamento del prezzo e la sua quantificazione monetaria sono ancorati a precisi parametri fissati dal legislatore (ossia la ricadenza del contratto all’interno delle finestre temporali individuate dalla norma, i prezzari regionali, ecc).

5.6. L’istituto, pertanto, non può essere ricondotto a quello della revisione dei prezzi in senso

stretto, la cui finalità consiste nell'esigenza *“di assicurare un costante equilibrio tra le prestazioni dedotte in contratto, sì da mantenere inalterato il c.d. sinallagma funzionale quando si verificano circostanze sopravvenute incidenti sull'equilibrio tra le prestazioni”* e che, comunque, presuppone l'avvio di un procedimento amministrativo e il compimento di una istruttoria volta alla preventiva verifica dei presupposti necessari per il riconoscimento del compenso revisionale, che sottende l'esercizio di un potere autoritativo di carattere discrezionale dell'amministrazione, la quale deve effettuare un bilanciamento tra l'interesse dell'appaltatore alla revisione e l'interesse pubblico connesso sia al risparmio di spesa, sia alla regolare esecuzione del contratto aggiudicato (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 2 dicembre 2024, n.1069).

Il meccanismo di adeguamento di cui al D.L. 50/2022, invece, costituisce una misura straordinaria e obbligatoria dettata dall'emergenza economica e dall'aumento dei costi dei materiali e dell'energia, che deve essere riconosciuta inderogabilmente all'impresa, in presenza dei presupposti di legge e, pertanto, non può ritenersi che nella *subiecta materia* venga in questione l'esercizio di un potere autoritativo.

5.7. Il ragionamento di cui sopra vale a maggior ragione quando, come nella presente controversia, non si controverta sull'*an* del diritto all'adeguamento prezzi, bensì soltanto sul quantum, rispetto alla cui liquidazione, ancora una volta, non sussiste alcun potere valutativo della parte pubblica, dovendo quest'ultimo essere parametrato in applicazione dei criteri previsti dal medesimo art. 26 del D.L. 50/2022.

5.8. Viene in rilievo, pertanto, una vicenda totalmente privatistica di carattere patrimoniale attinente alla fase esecutiva del rapporto e al diritto soggettivo pieno e perfetto della impresa esecutrice vedersi riconosciuto l'adeguamento, sicché la relativa controversia spetta alla giurisdizione del giudice ordinario.

6. In conclusione, il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione, sussistendo nella fattispecie in esame la giurisdizione del giudice ordinario, innanzi al quale la causa potrà essere riproposta ai sensi del secondo comma dell'art. 11 c.p.a.

7. La non univocità degli orientamenti giurisprudenziali sul punto, tuttavia, giustifica la compensazione delle spese.

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 dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2026 con l'intervento

dei magistrati:

Agnese Anna Barone, Presidente

Giovanni Giuseppe Antonio Dato, Primo Referendario

Paola Anna Rizzo, Referendario, Estensore