

Giurisdizione sulle controversie relative ai criteri di determinazione dell'indennizzo al concessionario uscente

di Chiara Chirico

Data di pubblicazione: 4-2-2026

*Le previsioni di cui all'art. 133 c.p.a., nell'attribuire alla **giurisdizione esclusiva** del giudice amministrativo ogni controversia relativa ai **rapporti di concessione** di beni e servizi pubblici, fatte **salve** quelle aventi ad oggetto **indennità, canoni o altri corrispettivi**, **non implicano**, in queste ultime ipotesi, un regime di **giurisdizione esclusiva del giudice ordinario**, dovendosi avere riguardo ai **criteri generali del riparto di giurisdizione**, per cui sono devolute al giudice amministrativo quelle controversie che coinvolgano l'esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altri corrispettivi.*

Guida alla lettura

Con la decisione in commento, la quinta sezione del Consiglio di Stato esamina l'appello con cui viene lamentata **l'erronea dichiarazione di carenza di giurisdizione amministrativa da parte del TAR in un caso vertente su indennità da cessazione di rapporto di concessione**.

In particolare, la concessionaria del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la progettazione, costruzione e l'esercizio di talune tratte autostradali ha impugnato dinanzi al giudice amministrativo l'atto del Ministero avente ad oggetto i "*Criteri per la Determinazione del valore netto dei cespiti devolvibili ai fini della qualificazione dell'indennizzo da subentro*", in vista del venir meno del rapporto di concessione e del subentro di altro operatore.

Il TAR adito, rilevata d'ufficio la questione della propria carenza di giurisdizione, ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, reputando che la lite avesse ad oggetto pretese (diritti soggettivi) di carattere patrimoniale, inerenti all'indennizzo da subentro spettante al concessionario uscente e fosse perciò sottratta alla giurisdizione amministrativa ex art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a. rientrando in quella ordinaria sui canoni, indennità e altri corrispettivi.

Il Consiglio di Stato ha disatteso le conclusioni del TAR, accogliendo l'appello della concessionaria in punto di giurisdizione amministrativa.

Nella prospettiva del Collegio occorre, infatti, **non cadere nell'equivoco per cui l'art. 133 c.p.a. prevederebbe due giurisdizioni esclusive**: l'una, generale, in favore del giudice amministrativo per "*ogni controversia relativa ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici*" e l'altra, per sottrazione alla prima, in favore del giudice ordinario per le ipotesi "**aventi ad oggetto indennità, canoni o altri corrispettivi**".

Al contrario, come affermato dalla giurisprudenza, sia di Cassazione sia del Consiglio di Stato, le previsioni di cui all'art. 133 c.p.a., *“nell’attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia relativa ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici, fatte salve quelle aventi ad oggetto **indennità, canoni o altri corrispettivi, non implicano affatto, in queste ultime ipotesi, un regime di giurisdizione esclusiva del giudice ordinario**”*.

Rispetto a queste, torna, invero, operante il **criterio generale di riparto** della giurisdizione determinata sulla base della domanda, in ragione **della causa petendi**, come desumibile dal **petitum sostanziale**.

Sulla base di tale criterio, spettano alla **giurisdizione ordinaria** solo quelle controversie, sui profili in esame, che abbiano **contenuto meramente patrimoniale**, senza che assuma rilievo un potere di intervento della P.A., mentre restano nella **giurisdizione amministrativa** quelle che coinvolgano l'**esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altri corrispettivi** (Cass., I, 13 marzo 2024, n. 6747; Id., SS.UU., 12 ottobre 2011, n. 20939).

Più precisamente, è stato altresì chiarito che le controversie ricadenti nell'eccezione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, conoscibili quindi dal giudice ordinario, si caratterizzano per l'afferire a pretese che sono manifestazione di un **rapporto obbligatorio di carattere paritario, non sussumibile nelle attività di vigilanza, controllo e conformazione** nei confronti del gestore, e che discendono da profili direttamente ed esclusivamente applicativi del regime convenzionale (cfr., ad es., Cons. Stato, V, 24 luglio 2025, n. 6583 e richiami ivi; Id., 17 aprile 2025, n. 3347 e 3354).

Ebbene, in applicazione dei predetti principi al caso di specie, risulta che la ricorrente abbia chiesto l'annullamento dell'atto con cui il Ministero aveva unilateralmente adottato *“Criteri per la Determinazione del valore netto dei cespiti devolvibili ai fini della quantificazione dell'indennizzo da subentro”*.

Trattasi, invero, di un **atto unilaterale dell'amministrazione**, teso a conformare - attraverso l'individuazione di criteri preventivi di ordine generale - la **valorizzazione dei cespiti devolvibili e, pertanto, la quantificazione dell'indennità da subentro**.

Così qualificato l'atto impugnato, se ne conclude che la controversia ha ad oggetto non già una specifica pretesa meramente patrimoniale del concessionario, bensì l'impugnativa di un **atto unilaterale di conformazione preventiva dei contenuti del rapporto concessorio**: non una meccanica applicazione di previsioni convenzionali, ma una valutazione dell'ente concedente, con implicazioni anche nei confronti del gestore subentrante.

In conclusione, la **giurisdizione è quella esclusiva del giudice amministrativo**, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b) e c), c.p.a.

Pubblicato il 31/10/2025

N. 08848/2025 REG.PROV.COLL.

N. 04506/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 4506 del 2025, proposto da
S.p.a. Autovie Venete in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Velluto e Fabio Giuseppe Baglivo, con
domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Velluto in Milano, piazza Belgioioso,
2;

contro

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via
dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Società Autostrade Alto Adriatico s.p.a., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Quarta) n.
04659/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

visti gli artt. 105, comma 2 e 87, comma 3, Cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025 il Cons. Alberto Urso e uditi per le parti gli avvocati Giacomo Ferdinando Zennaro, in sostituzione dell'avvocato Velluto, e Fabio Giuseppe Baglivo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Col ricorso di primo grado la S.p.a. Autovie Venete, quale concessionaria del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Mit (e già dell'Anas s.p.a., cui il Ministero è subentrato) per la progettazione, costruzione e l'esercizio delle tratte autostradali A-4 (Venezia-Trieste), A-23 (Palmanova-Udine), A-28 (Portogruaro-Conegliano), nonché del raccordo Villesse-Gorizia, impugnava l'atto del 5 febbraio 2020 con cui il Mit aveva adottato "*Criteri per la Determinazione del valore netto dei cespiti devolvibili ai fini della qualificazione dell'indennizzo da subentro*", in vista del venir meno del rapporto con la stessa Autovie Venete e del subentro di altro operatore.

Deduceva la ricorrente, per quanto di rilievo, l'illegittimità dei suddetti criteri adottati dall'amministrazione in quanto estranei alle previsioni della convenzione in essere fra le parti e contrari alle stesse; i medesimi criteri prevedevano inoltre dei limiti illegittimi all'ammissibilità dei costi sostenuti dal concessionario, in difformità dal pertinente quadro regolatorio.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente impugnava anche il sopraggiunto atto del 26 gennaio 2021, adottato dal Mit all'esito dell'applicazione dei suddetti criteri ai fini della determinazione del valore dei cespiti devolvibili per la quantificazione dell'indennizzo da subentro.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza del Mit e previa costituzione *ad adiuvandum* della Autostrade Alto Adriatico s.p.a. (soggetto subentrante nella gestione), dopo aver rilevato d'ufficio in udienza la questione della propria possibile carenza di giurisdizione sulla controversia in favore del giudice ordinario, confermava con sentenza tale rilievo, dichiarando il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione.

Riteneva il Tar, in particolare, che la controversia avesse a oggetto pretese di carattere patrimoniale, aventi natura di diritti soggettivi, in specie inerenti all'indennizzo da subentro spettante al concessionario uscente, e risultasse perciò sottratta alla giurisdizione amministrativa ex art. 133, comma 1, lett. b), Cod. proc. amm. rientrando in quella ordinaria sui canoni, indennità e altri corrispettivi.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello la Autovie Venete deducendo, con unico motivo,

erroneità, ingiustizia, irragionevolezza e contraddittorietà della sentenza appellata nella parte in cui il Tar ha rilevato d'ufficio il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, indicando come competente a decidere il giudice ordinario: violazione ed erronea applicazione degli artt. 7 e 133, comma 1, lettere *b*) e *c*), Cod. proc. amm.; difetto assoluto di motivazione.

4. S'è costituito in resistenza il Mit con sola comparsa formale, mentre non s'è costituita in giudizio l'intimata Autostrade Alto Adriatico.

5. Alla camera di consiglio del 23 ottobre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con unico motivo di gravame l'appellante si duole dell'errore che avrebbe commesso il giudice di primo grado nel ritenere sussistente la giurisdizione del giudice ordinario, la quale si radica in presenza di controversie involgenti diritti soggettivi a contenuto meramente patrimoniale derivanti dalla semplice attuazione del rapporto, in cui non viene in rilievo alcun potere dell'amministrazione.

Nel caso di specie, la controversia non avrebbe a oggetto una pura pretesa economica correlata a un mancato pagamento (né tanto meno un errore di quantificazione conseguente all'applicazione dei parametri convenzionali), bensì la contestazione dell'illegittima adozione e imposizione dei criteri enucleati dal Mit per la determinazione del valore dei cespiti residui ai fini della quantificazione dell'indennità in favore del concessionario uscente; il tutto quale conseguenza di un esercizio illegittimo di potere connesso alla potestà amministrativa del Mit quale amministrazione concedente, estrinsecatosi nell'introduzione di nuove disposizioni destinate a regolare, in termini preventivi e generali, le modalità di determinazione del valore di indennizzo da subentro al di fuori della disciplina contenuta nella convenzione.

In tale contesto, d'altra parte, anche gli orientamenti più restrittivi in ordine al perimetro della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di concessioni di beni e di servizi ammettono la giurisdizione ordinaria in relazione a controversie incentrate sulla mera applicazione della disciplina convenzionale, di natura paritetica e senza esercizio di poteri autoritativi e discrezionali dell'amministrazione. Il che non corrisponde all'oggetto della controversia in esame, il cui *petitum* sostanziale coincide con la contestazione dei criteri adottati dal Mit *ex novo* per la determinazione, in via preventiva e generale, del valore netto dei cespiti devolvibili ai fini della quantificazione dell'indennizzo da subentro, con introduzione così - in via autoritativa e sulla base dell'esercizio di poteri discrezionali - di nuovi parametri per la valorizzazione dei cespiti devolvibili, ben al di fuori della mera applicazione della convenzione fra le parti.

Di qui l'assenza di una controversa vertente su pretese meramente patrimoniali connesse al pagamento dell'indennizzo da subentro, avendo la ricorrente piuttosto contestato, a monte, i parametri introdotti in via generale e prodromica dal Mit sulla cui base procedersi alla quantificazione del suddetto indennizzo, parametri i cui profili di illegittimità si sono poi riverberati sull'effettiva quantificazione dell'indennizzo, impugnata dalla ricorrente con motivi aggiunti.

Del resto, il processo di quantificazione dell'indennizzo in favore del concessionario uscente finisce giocoforza per coinvolgere anche il nuovo concessionario, sicché gli atti adottati dal Mit in tale contesto non possono essere intesi quale mera espressione di prerogative contrattuali, bensì rappresentano atti d'esercizio del potere autoritativo dell'ente concedente nella prospettiva del nuovo affidamento della concessione.

1.1. Il motivo è fondato e va accolto.

1.1.1. La giurisdizione, come noto, è determinata sulla base della domanda, ai sensi degli artt. 5 e 386 Cod. proc. civ., in ragione della *causa petendi* come desumibile dal *petitum* sostanziale.

Nel caso di specie la ricorrente ha chiesto in primo grado l'annullamento dell'atto con cui il Mit aveva unilateralmente adottato *"Criteri per la Determinazione del valore netto dei cespiti devolvibili ai fini della quantificazione dell'indennizzo da subentro"*, nella prospettiva - fatta espressamente propria dallo stesso Mit - *"di adottare procedure conformi alla regolamentazione vigente, improntate a criteri di chiarezza, trasparenza e riproducibilità degli importi riconoscibili ai fini regolatori"* (cfr. comunicazione del 5 febbraio 2020, in atti).

Si tratta, a ben vedere, dell'impugnazione di un atto unilaterale dell'amministrazione concedente teso a conformare - attraverso l'individuazione di criteri preventivi di ordine generale - la valorizzazione dei cespiti devolvibili e, per essa, in via consequenziale, la quantificazione dell'indennità da subentro.

Dal che discende la giurisdizione amministrativa sulla controversia.

Come la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione ha posto in risalto, infatti, le previsioni di cui all'art. 133 Cod. proc. amm. *"nell'attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia relativa ai rapporti di concessione di beni e servizi pubblici, fatte salve quelle aventi ad oggetto indennità, canoni o altri corrispettivi, non implicano affatto, in queste ultime ipotesi, un regime di giurisdizione esclusiva del giudice ordinario"*. Spettano infatti, in base ai criteri generali del riparto di giurisdizione, alla giurisdizione ordinaria *"solo quelle controversie sui profili in esame che abbiano contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della P.A. a tutela di ipotesi generali"*, mentre *"restano nella giurisdizione amministrativa quelle che coinvolgano l'esercizio di poteri discrezionali inerenti alla determinazione del canone, dell'indennità o di altri corrispettivi"* (Cass., I, 13 marzo 2024, n. 6747; Id., SS.UU., 12 ottobre 2011, n. 20939).

Le controversie ricadenti nell'eccezione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si caratterizzano infatti per l'afferire a pretese che sono manifestazione di un rapporto obbligatorio di carattere paritario, non suscumbibile nelle attività di vigilanza, controllo e conformazione nei confronti del gestore, e che discendono da profili direttamente ed esclusivamente applicativi del regime convenzionale (cfr., ad es., Cons. Stato, V, 24 luglio 2025, n. 6583 e richiami *ivi*; Id., 17 aprile 2025, n. 3347 e 3354).

Nel caso di specie, a ben vedere la controversia ha a oggetto non già una specifica pretesa

(meramente) patrimoniale del concessionario, bensì l'impugnativa di un atto unilaterale di *conformazione preventiva* dei contenuti del rapporto concessorio, che si pone oltre e al di là della diretta e meccanica applicazione di previsioni convenzionali *inter partes*, incentrandosi piuttosto su un più ampio apprezzamento elaborato dell'ente concedente, alla luce anche della pertinente disciplina regolatoria e delle valutazioni dallo stesso svolte, con implicazioni peraltro anche nei confronti del soggetto terzo, gestore subentrante.

Per questo, si controverte non già di meri canoni o indennità, bensì dell'esercizio del potere conformativo dell'ente concedente in relazione alla valorizzazione dei cespiti devolvibili, con effetti consequenziali sulla determinazione del valore dell'indennità.

Il che rientra perciò nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. *b*) e *c*), Cod. proc. amm. (cfr., su fattispecie similari, Cass., SS.UU., 19 giugno 2014, n. 13940; Cons. Stato, V, 26 aprile 2024, n. 3834; 13 ottobre 2023, n. 8960).

In tale contesto, anche il successivo atto di determinazione del valore dei cespiti costituisce atto di natura consequenziale, impugnato dalla ricorrente in conseguenza appunto del provvedimento presupposto di ordine generale.

2. Per tali motivi l'appello va dunque accolto, con annullamento della sentenza impugnata e rinvio della causa al Tribunale amministrativo per il Lazio ai sensi dell'art. 105, comma 1, Cod. proc. amm.

2.1. Le spese di lite vanno compensate, essendo la decisione del Tar fondata su questione rilevata d'ufficio dal giudice di primo grado, ed avendo in questa sede l'amministrazione limitato la propria attività difensiva alla sola costituzione formale in giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, e, per l'effetto, annulla l'appellata sentenza rimettendo la causa al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio;

Compensa integralmente le spese fra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolò Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere