

Appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie riguardanti l'approvazione delle perizie in variante anche nel caso delle concessioni.

di Gianluca Angelini

Data di pubblicazione: 18-9-2026

Nel settore dell'attività negoziale della P.A., tutte le controversie che attengono alla fase preliminare, antecedente o prodromica al contratto, inerenti alla formazione della sua volontà ed alla scelta del contraente privato in base alle regole c.d. dell'evidenza pubblica, appartengono al giudice amministrativo, mentre quelle che radicano le loro ragioni nella serie negoziale successiva che va dalla stipulazione del contratto fino alle vicende del suo adempimento, e riguardano la disciplina dei rapporti che dal contratto scaturiscono, sono devolute al giudice ordinario: conseguentemente, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie concernente l'interpretazione di diritti e di obblighi derivanti dal contratto (Cass. S.U. n. 23468 del 2016; Cass. S.U. n. 13660 del 2019)";

- "La stipulazione del contratto comporta la formale assunzione degli impegni negoziali e dà luogo alla fase esecutiva del rapporto, la quale, ponendo le parti in posizioni sostanzialmente paritetiche, è rimessa alla cognizione del giudice ordinario (Cons. Stato, n. 4349 del 2023).

...con l'ordinanza del 14 aprile 2025, depositata dalla stessa ricorrente nell'odierno giudizio, la Suprema Corte ha evidenziato che:

- "pur ammettendosi che nella fase esecutiva possano residuare poteri pubblici dell'autorità concedente, riferibili a specifici aspetti organizzativi, in relazione ai quali è prevista la giurisdizione esclusiva, va affermata la spettanza alla giurisdizione ordinaria delle controversie nelle quali il petitum sostanziale è costituito dall'accertamento dell'adempimento o dell'inadempimento delle obbligazioni assunte nell'ambito del rapporto concessorio, dal momento che le stesse non coinvolgono sotto alcun profilo un controllo sull'esercizio del potere pubblico, in relazione ai parametri di legittimità dell'azione amministrativa provvedimentoale (v. Cass., Sez. Un., n. 18267/2019 cit.), ovvero, come nel caso in esame, in cui la pretesa abbia contenuto solo patrimoniale, senza che il riconoscimento passi attraverso il previo esercizio di poteri autoritativi".

Guida alla lettura

La pronuncia **n. 8124 del 13 luglio scorso** del Giudice Amministrativo Capitolino offre l'occasione di ripercorrere gli univoci e concordi arresti giurisprudenziali, civili ed amministrativi, in ordine al **riparto di giurisdizione in materia di appalti pubblici, di cui la stipula del contratto costituisce l'elemento oggettivo che delimita la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.**

Come noto, in forza del disposto dell'**art. 133, comma 1, lett. e) del c.p.a.**: ***“Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge:... e) le controversie: 1) relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, solte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale, ivi incluse quelle risarcitorie e con estensione della giurisdizione esclusiva alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione ed alle sanzioni alternative”***.

Orbene, la giurisprudenza è intervenuta a più riprese quasi a completamento del disposto legislativo innanzi recitato, per disciplinare in modo compiuto tutte quelle altre vicende contrattuali del rapporto di appalto in ordine alle quali la PA è in posizione paritetica con l'appaltatore e specie con riferimento ai rapporti in ordine ai quali non può esercitare i poteri autoritativi.

La controversia in parola, afferente a un rapporto di concessione autostradale e la formulazione di contestazioni avverso il provvedimento della PA di approvazione della perizia di variante in corso di esecuzione, fornisce l'occasione al Giudice Amministrativo per richiamare le pronunzie milari sull'argomento a favore della declinazione della giurisdizione in favore del Giudice Ordinario.

Infatti, nel settore dell'**attività negoziale della P.A.**, **tutte le controversie che attengono alla fase preliminare, antecedente o prodromica al contratto, inerenti alla formazione della sua volontà ed alla scelta del contraente privato in base alle regole c.d. dell'evidenza pubblica, appartengono al giudice amministrativo**, mentre **quelle che radicano le loro ragioni nella serie negoziale successiva che va dalla stipulazione del contratto fino alle vicende del suo adempimento, e riguardano la disciplina dei rapporti che dal contratto scaturiscono, sono devolute al giudice ordinario**: conseguentemente, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie concernente l'interpretazione di diritti e di obblighi derivanti dal contratto (Consiglio di Stato, V, n.6210/2024, ma anche conforme Cass. S.U. n. 23468 del 2016; Cass. S.U. n. 13660 del 2019).

Solo nel caso in cui la controversia coinvolge la verifica dell'azione autoritativa dell'amministrazione sull'intera economia del rapporto concessorio, la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (Cass. S.U. n. 16459 del 2020).

Infatti, la giurisprudenza della Suprema Corte ha precisato anche che: *“In linea generale, una volta instaurato, a seguito di aggiudicazione conseguente a procedimento di evidenza pubblica, il rapporto negoziale privatistico tra la P.A. e l'aggiudicatario, tutte le controversie attinenti alle successive vicende verificatesi durante la fase di esecuzione del contratto, tenuto conto della condizione di parità tra le parti e, dunque, della natura di diritto soggettivo connotante la posizione di quella privata, rientrano, di regola, nella giurisdizione del giudice ordinario* (Cass., Sez. U., 11 gennaio 2011, n. 311; Cass., Sez. U., 24 aprile 2014, n. 9252; Cass., Sez. U., 8 novembre 2016, n. 22649).

4.3. - Ciò tuttavia non esclude la **necessità di verificare se nella specie sussista la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, non potendo escludersi che anche nella fase esecutiva del contratto di appalto l'Amministrazione committente disponga di poteri autoritativi, il cui esercizio si manifesti attraverso atti aventi natura provvedimento espressioni di discrezionalità valutativa, a fronte dei quali la posizione soggettiva del privato si attegga a interesse legittimo.**

...Si tratta di una prospettiva d'indagine che emerge **anche dalla giurisprudenza costituzionale**. Al fine di individuare, infatti, gli ambiti di materie in cui si colloca la disciplina dell'attività contrattuale dell'amministrazione nel settore dei pubblici appalti e di stabilire gli spazi riconosciuti alla competenza regionale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 160 del 2009, ha affermato che, con riferimento alla fase negoziale che ha inizio con la stipulazione del contratto, l'amministrazione si pone "in una posizione di tendenziale parità con la controparte" ed agisce "non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale"; ma ha precisato che ciò non esclude che, "in relazione a peculiari esigenze di interesse pubblico", "non possano residuare in capo alla autorità procedente poteri pubblici riferibili, fra l'altro, a specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva..." (Cass. civ., Sez. Unite, Ord., (data ud. 08/11/2016) 18/11/2016, n. 23468).

Ebbene, la parte motiva della sentenza in esame prosegue nell'affermare che **sulla base di tali principi, la giurisprudenza è orientata nel senso che controversie riguardanti l'approvazione delle perizie in variante del tipo di quella per cui è causa rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, investendo unicamente profili di natura patrimoniale che riguardano la fase esecutiva del rapporto** (cfr. Consiglio di Stato, V, nn. 6210/2024, 4458/2022, 4456/2022, 4344/2022, 4341/2022, 4041/2022, 4036/2022, 4034/2022, 3863/2022. TAR Veneto, II, n. 2893/2024; TAR. Lazio, Roma, n. 8568/2024; TAR Friuli Venezia Giulia, I, n. 177/2024; TAR Lombardia, Milano, IV, n. 2569/2024; TAR Toscana, II, nn. 807/2021, 806/2021, 805/2021, 804/2021, 803/2021, 802/2021; TAR Emilia-Romagna, Bologna, II, n. 323/2021, I, n. 787/2020).

"...In particolare, con l'ordinanza del 14 aprile 2025, depositata dalla stessa ricorrente nell'odierno giudizio, la Suprema Corte ha evidenziato che:

- "nel **settore autostradale**, le Sezioni Unite, con numerose pronunce, hanno affermato che **sussiste la giurisdizione del Giudice Ordinario** (Cass. S.U. nn. 34277/2023, 34273/2023, 34269/2023, 34266/2023, 34264/2023, 34258/2023, 33980/2023, 31104/2023, 25437/2023, 25432/2023, 25427/2023) nel caso in cui **il Ministero, nella veste di concedente approvi solo parzialmente il progetto esecutivo relativo ad interventi relativi al tratto stradale, disconoscendo però una serie di voci economiche previste nella versione dell'elaborato progettuale**";

- "è stato osservato che, **alla luce dei principi, affermatasi in tema di appalti pubblici, la stipulazione del contratto rappresenta lo spartiacque tra la giurisdizione esclusiva spettante al Giudice amministrativo in ordine alle controversie in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture** (art. 133, comma primo, lett. e), n. 1, cod. proc. amm.), cui

devono aggiungersi quelle relative all'affidamento di un pubblico servizio (art. 133, comma primo, lett. c), cod. proc. amm.), e la giurisdizione del Giudice ordinario in ordine a quelle riguardanti la fase esecutiva del rapporto, rilevandosene l'idoneità a proiettare i suoi effetti anche in materia di concessione di pubblici servizi, nell'ambito della quale, alla stregua dell'insegnamento della Corte costituzionale (sent. n. 179 del 2016; da ultimo, sent. n. 178 del 2022), la giurisdizione esclusiva può trovare giustificazione soltanto se la Pubblica Amministrazione agisce nell'esercizio di un potere autoritativo, e non anche quando la stessa opera in posizione di tendenziale parità con la controparte, esercitando la propria autonomia negoziale",

- **"ormai vi è una riduzione della distanza della concessione dalla figura dell'appalto, essendo ormai qualificabili entrambi come contratti a titolo oneroso, stante la connessione esistente tra la realizzazione dell'opera e la sua gestione, aggiungendosi che vi è stata l'introduzione di cause di modifica e di risoluzione del contratto di concessione analoghe a quelle previste per il contratto di appalto (artt. 106 e 108 del d.lgs. n. 50 del 2016), escludendosi anche la possibilità di ricondurre la convenzione alla figura dell'accordo amministrativo previsto dall'art. 11 della legge n. 241 del 1990, in quanto incompatibile con la distinzione che l'art. 133 cod. proc. amm. pone tra l'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di accordi e quello della giurisdizione in materia di concessioni di beni e servizi pubblici";**

- **"pur ammettendosi che nella fase esecutiva possano residuare poteri pubblici dell'autorità concedente, riferibili a specifici aspetti organizzativi, in relazione ai quali è prevista la giurisdizione esclusiva, va affermata la spettanza alla giurisdizione ordinaria delle controversie nelle quali il petitum sostanziale è costituito dall'accertamento dell'adempimento o dell'inadempimento delle obbligazioni assunte nell'ambito del rapporto concessorio, dal momento che le stesse non coinvolgono sotto alcun profilo un controllo sull'esercizio del potere pubblico, in relazione ai parametri di legittimità dell'azione amministrativa provvedimentale (v. Cass., Sez. Un., n. 18267/2019 cit.), ovvero, come nel caso in esame, in cui la pretesa abbia contenuto solo patrimoniale, senza che il riconoscimento passi attraverso il previo esercizio di poteri autoritativi".**

Ed ancora, con specifico riferimento all'**approvazione delle perizie in variante**:

- la Corte di Cassazione ha affermato che anche nel caso di concessioni (e non solo di lavori), a valle della selezione del contraente, dopo la firma della convenzione, il rapporto tra concedente e operatore diventa paritetico (in difetto di atti autoritativi dell'Amministrazione), **"essendo i poteri di vigilanza del primo inerenti alla sua posizione di committente al pari di quanto avviene nell'appalto di lavori, mentre l'approvazione delle perizie di variante non assume configurazione pubblicistica in quanto è sempre inerente ad un rapporto paritetico tra concedente e concessionario".**

Conforme è pure la giurisprudenza del Consiglio di Stato quando ha avuto modo di ribadire che, a **seguito della sottoscrizione della convenzione, "la gestione funzionale ed economica dell'opera non costituisce più un accessorio eventuale della concessione di costruzione, ma la controprestazione principale e tipica a favore del concessionario,**

con la conseguenza che le controversie relative alla fase di esecuzione appartengono alla giurisdizione ordinaria, poiché attengono a profili applicativi del contratto intercorso tra le parti" (in tal senso anche Cons. Stato, sez. V, 23 maggio 2022, n. 4034).

In definitiva: **"La verifica spettante al Concedente dell'inerenza della variante alle previsioni individuate dal rapporto negoziale intercorso tra le parti, non implica l'esercizio di un potere autoritativo, risultando tale verifica vincolata alle previsioni convenzionali, oltre che all'obbligo di esecuzione delle opere a regola d'arte ed alla disciplina sui Contratti pubblici"** (T.A.R. Firenze Toscana sez. IV, 16 marzo 2026, n. 549).

Pubblicato il 13/07/2026

N. 12719/2026 REG.PROV.COLL.

N. 08124/2023 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8124 del 2023, proposto da Autostrade per l'Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ernesto Stajano e Daniele Villa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ernesto Stajano in Roma, Via Sardegna, n. 14;

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, n. 12;

per l'annullamento

del provvedimento M_INF.SVCA.REG_DECRETI.R.0000056 del 23 marzo 2023, con cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha approvato la perizia di variante tecnica presentata da Autostrade per l'Italia S.p.A.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 26 giugno 2026 la dott.ssa Manuela Bucca e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società "Autostrade per l'Italia S.p.A." svolge attività di costruzione, ampliamento e gestione di una vasta rete autostradale, in virtù di un rapporto di concessione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, regolato dalla "Convenzione Unica", stipulata in data 12 ottobre 2007, approvata ai sensi e per gli effetti dell'art. 8-*duodecies*, comma 2, l. n. 101/2008 (e successivamente aggiornata con atti aggiuntivi).

In attuazione della suddetta convenzione, con provvedimento n. 77104 del 19 giugno 2007, veniva approvato il progetto denominato "*Lavori di Adeguamento degli impianti di illuminazione delle gallerie Madonna delle Grazie II dx, La Vignetta dx, Cavetto I dx, Cavetto II dx, Varazze dx, Cantalupo dx, Piani di Celle dx, Costa sx, Cassisi dx, Pecorile dx, Siri dx, Termine dx e sx, Letimbro dx e sx, Madonna delle Grazie I dx, Madonna delle Grazie III sx, Scacciano dx e sx, Novilara dx e sx, Cavallo dx e sx, Montedomini dx e sx, Sappanico dx e sx, Porto S. Giorgio dx e sx - Lotto 2007-7*" sulla A10 Genova-Ventimiglia, A26 Genova-Gravellona Toce e A14 Bologna-Taranto.

In data 1° settembre 2016, Autostrade per l'Italia S.p.A. presentava una perizia di variante tecnica, protocollata al n. 14610, relativa ad interventi ritenuti necessari ed indispensabili per la funzionalità dell'opera, rideterminando l'importo complessivo dell'opera in € 3.296.768,84, di cui € 2.942.260,71 per lavori (comprensivi di € 235.195,77 per oneri di sicurezza) ed € 354.508,13 per somme a disposizione.

All'esito dell'istruttoria, ai fini del rapporto convenzionale, con provvedimento M_INF.SVCA.REG_DECRETI.R.0000056 del 23 marzo 2023, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti approvava la perizia di variante tecnica presentata da Autostrade per l'Italia S.p.A., seppur per il minor importo di € 70.430,20, di cui € 66.133,59 per lavori (di cui € 5.286,57 per oneri di sicurezza) ed € 4.296,61 per somme a disposizione, aggiornando l'importo complessivo dell'opera in € 3.133.415,09, di cui € 2.942.260,71 per lavori (compresivi di € 235.195,77 per oneri di sicurezza) ed € 191.154,38 per somme a disposizione.

Avverso il suddetto provvedimento propone ricorso, ritualmente notificato e depositato, Autostrade per l'Italia S.p.A., censurandolo per i seguenti motivi:

I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE: ARTT. 3 E 142-149 DEL D.LGS. 12 APRILE 2006 N. 163 (MEDIO TEMPORE SOSTITUITI DAGLI ARTT. 3 E 164 E SS DEL D.LGS. 18 APRILE 2016, N. 50); ARTT. 11 E 21 (E ALLEGATO B) DELLA CONVENZIONE UNICA; DELIBERA CIPE 15 GIUGNO 2007, N. 39; ARTT. 1, 1, BIS, 1, TER, 3, 6 E 11 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, B. 241; ART. 16 DEL D.P.R. 5 OTTOBRE 2010, N. 207; ARTT. 1321 E SS., 1372 E 1453 CODICI CIVILE; DELLA CONVENZIONE UNICA COSÌ COME MODIFICATA DAL I ATTO AGGIUNTIVO, ALL.TI E, J, K AL I ATTO AGGIUNTIVO, INTEGRALMENTE RECEPITI, PER QUANTO RILEVA AI FINI DEL GIUDIZIO, NEL III ATTO AGGIUNTIVO E RELATIVI ALLEGATI (FRA CUI ALLEGATI K E J). ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA ED ERRONEA VALUTAZIONE DEI FATTI.

Col primo motivo, la ricorrente lamenta che lo stralcio della voce della perizia attinente alle "somme a disposizione" sia stato compiuto dal Ministero in violazione della normativa legislativa (art. 16 del d.p.r. 7 ottobre 2010, n. 207) e convenzionale (I Atto Aggiuntivo alla Convenzione Unica del 24 dicembre 2013);

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE: ART. 97 DELLA COSTITUZIONE; ARTT. 3, 6, 9, 10 E 10 BIS, DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA ASSOLUTA DI MOTIVAZIONE, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E MANIFESTA CONTRADDITTORIETÀ.

Col secondo motivo, la ricorrente deduce l'insufficienza istruttoria e motivazionale del provvedimento impugnato nonché la violazione delle garanzie partecipative per omessa comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della perizia di variante;

III. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE: ARTT. 1, COMMA 1 BIS, 1 TER E 3 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241 S.M. E I.; ARTT. 1175, 1337, 1366 E 1375 DEL CODICE CIVILE. ECCESSO DI POTERE PER MANIFESTA CONTRADDITTORIETÀ E VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO.

Col terzo motivo, la ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato sia illegittimo per contraddittorietà rispetto a precedenti determinazioni che avrebbero ammesso a investimento i costi riguardanti le somme a disposizione nonché per lesione dei principi generali in materia di

buona fede e legittimo affidamento;

IV. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE: ART. 37 DEL D.L. 6 DICEMBRE 2011, N. 201 (CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 22 DICEMBRE 2011, N. 214); ART. 16 DEL D.L. DEL 28 SETTEMBRE 2018, N. 109; ART. 13 DEL D.L. DEL 30 DICEMBRE 2019, N. 162; DELIBERA ART 19 GIUGNO 2019, N. 71 E RELATIVO ALLEGATO A (PUNTI NN. 1, 2, 3, 12, 13 E 14); DELLA CONVENZIONE UNICA COSÌ COME MODIFICATA ALL'ESITO DEL III ATTO AGGIUNTIVO.

In ultimo, la ricorrente sostiene che il Ministero abbia violato le norme che regolano la dinamica tariffaria, con particolare riferimento alla valorizzazione dei costi ammissibili.

Resiste al ricorso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, deducendone l'infondatezza nel merito.

Formulato avviso ex art. 73, comma 3, c.p.a. di un possibile profilo d'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, all'udienza straordinaria del 26 giugno 2026, svolta in modalità telematica ai sensi dell'art. 87, comma 4 *bis* c.p.a., la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice adito.

Ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e) del c.p.a. *“Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge:... e) le controversie: 1) relative a procedure di affidamento di pubblici lavori, servizi, forniture, solte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria ovvero al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica previsti dalla normativa statale o regionale, ivi incluse quelle risarcitorie e con estensione della giurisdizione esclusiva alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione ed alle sanzioni alternative”.*

Secondo consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa e di legittimità:

- *“nel settore dell'attività negoziale della P.A., tutte le controversie che attengono alla fase preliminare, antecedente o prodromica al contratto, inerenti alla formazione della sua volontà ed alla scelta del contraente privato in base alle regole c.d. dell'evidenza pubblica, appartengono al giudice amministrativo, mentre quelle che radicano le loro ragioni nella serie negoziale successiva che va dalla stipulazione del contratto fino alle vicende del suo adempimento, e riguardano la disciplina dei rapporti che dal contratto scaturiscono, sono devolute al giudice ordinario: conseguentemente, appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie concernente l'interpretazione di diritti e di obblighi derivanti dal contratto (Cass. S.U. n. 23468 del 2016; Cass. S.U. n. 13660 del 2019)”;*

- *“La stipulazione del contratto comporta la formale assunzione degli impegni negoziali e dà*

luogo alla fase esecutiva del rapporto, la quale, ponendo le parti in posizioni sostanzialmente paritetiche, è rimessa alla cognizione del giudice ordinario (Cons. Stato, n. 4349 del 2023).

Solo nel caso in cui la controversia coinvolge la verifica dell'azione autoritativa dell'amministrazione sull'intera economia del rapporto concessorio, la medesima è attratta nella sfera di competenza giurisdizionale del giudice amministrativo (Cass. S.U. n. 16459 del 2020)" (Consiglio di Stato sez. V, 11 luglio 2024, n. 6210).

Sulla base di tali principi, la giurisprudenza è orientata nel senso che controversie riguardanti l'approvazione delle perizie in variante del tipo di quella oggetto dell'odierno giudizio rientrino nella giurisdizione del giudice ordinario, investendo unicamente profili di natura patrimoniale che riguardano la fase esecutiva del rapporto (cfr. Consiglio di Stato, V, nn. 6210/2024, 4458/2022, 4456/2022, 4344/2022, 4341/2022, 4041/2022, 4036/2022, 4034/2022, 3863/2022. TAR Veneto, II, n. 2893/2024; TAR. Lazio, Roma, n. 8568/2024; TAR Friuli Venezia Giulia, I, n. 177/2024; TAR Lombardia, Milano, IV, n. 2569/2024; TAR Toscana, II, nn. 807/2021, 806/2021, 805/2021, 804/2021, 803/2021, 802/2021; TAR Emilia-Romagna, Bologna, II, n. 323/2021, I, n. 787/2020).

In particolare, con l'ordinanza del 14 aprile 2025, depositata dalla stessa ricorrente nell'odierno giudizio, la Suprema Corte ha evidenziato che:

- *"nel settore autostradale, le Sezioni Unite, con numerose pronunce, hanno affermato che sussiste la giurisdizione del Giudice Ordinario (Cass. S.U. nn. 34277/2023, 34273/2023, 34269/2023, 34266/2023, 34264/2023, 34258/2023, 33980/2023, 31104/2023, 25437/2023, 25432/2023, 25427/2023) nel caso in cui il Ministero, nella veste di concedente approvi solo parzialmente il progetto esecutivo relativo ad interventi relativi al tratto stradale, disconoscendo però una serie di voci economiche previste nella versione dell'elaborato progettuale";*

- *"è stato osservato che, alla luce dei principi, affermatasi in tema di appalti pubblici, la stipulazione del contratto rappresenta lo spartiacque tra la giurisdizione esclusiva spettante al Giudice amministrativo in ordine alle controversie in materia di affidamento di lavori, servizi e forniture (art. 133, comma primo, lett. e), n. 1, cod. proc. amm.), cui devono aggiungersi quelle relative all'affidamento di un pubblico servizio (art. 133, comma primo, lett. c), cod. proc. amm.), e la giurisdizione del Giudice ordinario in ordine a quelle riguardanti la fase esecutiva del rapporto, rilevandosene l'idoneità a proiettare i suoi effetti anche in materia di concessione di pubblici servizi, nell'ambito della quale, alla stregua dell'insegnamento della Corte costituzionale (sent. n. 179 del 2016; da ultimo, sent. n. 178 del 2022), la giurisdizione esclusiva può trovare giustificazione soltanto se la Pubblica Amministrazione agisce nell'esercizio di un potere autoritativo, e non anche quando la stessa opera in posizione di tendenziale parità con la controparte, esercitando la propria autonomia negoziale",*

- *"ormai vi è una riduzione della distanza della concessione dalla figura dell'appalto, essendo ormai qualificabili entrambi come contratti a titolo oneroso, stante la connessione esistente tra la realizzazione dell'opera e la sua gestione, aggiungendosi che vi è stata l'introduzione di cause di modifica e di risoluzione del contratto di concessione analoghe a quelle previste per il contratto di appalto (artt. 106 e 108 del d.lgs. n. 50 del 2016), escludendosi anche la possibilità*

di ricondurre la convenzione alla figura dell'accordo amministrativo previsto dall'art. 11 della legge n. 241 del 1990, in quanto incompatibile con la distinzione che l'art. 133 cod. proc. amm. pone tra l'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di accordi e quello della giurisdizione in materia di concessioni di beni e servizi pubblici”;

- “pur ammettendosi che nella fase esecutiva possano residuare poteri pubblici dell'autorità concedente, riferibili a specifici aspetti organizzativi, in relazione ai quali è prevista la giurisdizione esclusiva, va affermata la spettanza alla giurisdizione ordinaria delle controversie nelle quali il petitum sostanziale è costituito dall'accertamento dell'adempimento o dell'inadempimento delle obbligazioni assunte nell'ambito del rapporto concessorio, dal momento che le stesse non coinvolgono sotto alcun profilo un controllo sull'esercizio del potere pubblico, in relazione ai parametri di legittimità dell'azione amministrativa provvedimento (v. Cass., Sez. Un., n. 18267/2019 cit.), ovvero, come nel caso in esame, in cui la pretesa abbia contenuto solo patrimoniale, senza che il riconoscimento passi attraverso il previo esercizio di poteri autoritativi”.

Ed ancora, con specifico riferimento all'approvazione delle perizie in variante:

- la Corte di Cassazione ha affermato che anche nel caso di concessioni (e non solo di lavori), a valle della selezione del contraente, dopo la firma della convenzione, il rapporto tra concedente e operatore diventa paritetico (in difetto di atti autoritativi dell'Amministrazione), “essendo i poteri di vigilanza del primo inerenti alla sua posizione di committente al pari di quanto avviene nell'appalto di lavori, mentre l'approvazione delle perizie di variante non assume configurazione pubblicistica in quanto è sempre inerente ad un rapporto paritetico tra concedente e concessionario”;

- il Consiglio di Stato ha ribadito che, a seguito della sottoscrizione della convenzione, “la gestione funzionale ed economica dell'opera non costituisce più un accessorio eventuale della concessione di costruzione, ma la controprestazione principale e tipica a favore del concessionario, con la conseguenza che le controversie relative alla fase di esecuzione appartengono alla giurisdizione ordinaria, poiché attengono a profili applicativi del contratto intercorso tra le parti” (in tal senso anche Cons. Stato, sez. V, 23 maggio 2022, n. 4034).

In definitiva, “La verifica spettante al Concedente dell'inerenza della variante alle previsioni individuate dal rapporto negoziale intercorso tra le parti, non implica l'esercizio di un potere autoritativo, risultando tale verifica vincolata alle previsioni convenzionali, oltre che all'obbligo di esecuzione delle opere a regola d'arte ed alla disciplina sui Contratti pubblici” (T.A.R. Firenze Toscana sez. IV, 16 marzo 2026, n. 549).

Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice adito, rientrando la controversia nella giurisdizione del giudice ordinario, innanzi al quale il giudizio dovrà essere riassunto ai sensi dell'art. 11 c.p.a.

Le spese di lite possono essere compensate in ragione delle peculiarità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), 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 Roma nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Claudia Lattanzi, Presidente FF

Rocco Vampa, Primo Referendario

Manuela Bucca, Primo Referendario, Estensore

Da Assegnare Magistrato, Consigliere