

Civile Ord. Sez. U Num. 3177 Anno 2026

Presidente: MANNA ANTONIO

Relatore: GIANNACCARI ROSSANA

Data pubblicazione: 12/02/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 7157/2025 R.G. proposto da:

Concordia Appalti Di Rizzo Domenico, rappresentato e difeso
dall'avvocato Luca Maria Petrone unitamente all'avvocato Francesca
Cernuto

-ricorrente-

contro

Azienda Socio Sanitaria Locale N. 6 Del Medio Campidano in persona
del Direttore generale pro tempore, rappresentato e difeso
dall'avvocato Giulio Steri

-controricorrente-

nonché contro

Azienda Regionale Della Salute Sardegna in persona del Direttore
generale pro tempore

-intimata-

avverso il giudizio pendente del Tribunale di Cagliari n. 7583/2024 depositato il 13/02/2025.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 16/12/2025 dal Consigliere Rossana Giannaccari.

FATTI DI CAUSA

1.La Concordia Appalti di Domenico Rizzo, aggiudicataria di un appalto pubblico per la ristrutturazione delle facciate e la sostituzione degli infissi del P.O.N.S. di Bonaria di San Gavino Monreale, convenne in giudizio innanzi al Tribunale di Cagliari l'Azienda Socio Sanitaria Locale N. 6 del Medio Campidano e l'Azienda Regionale della Salute Sardegna (Ares Sardegna) per chiedere dichiararsi la nullità del contratto d'appalto stipulato il 30.1.2023 per violazione dell'art. 1418 c.c. nella parte in cui richiamava gli atti di approvazione del progetto e l'elenco dei prezzi unitari allegati alla procedura negoziata, oltre al risarcimento dei danni derivanti dal mancato riconoscimento delle riserve iscritte sui SAL a titolo di adeguamento prezzi; in via subordinata, la società attrice chiese la condanna delle citate amministrazioni per violazione del dovere di cooperazione e di buona fede per il rifiuto di rinegoziare il contratto, le cui prestazioni erano divenute squilibrate.

La revisione dei prezzi, secondo la prospettazione della ditta appaltatrice era prevista dall'art.4 del contratto d'appalto, sottoscritto in data 30.1.2023, che richiamava l'art.29 del Decreto Legge del 27

gennaio 2022 n.4 e dell'art.106, comma 1, lettera a) primo periodo del Decreto Legislativo del 18 aprile 2016, n.50.

La Concordia Appalti lamentò che la stazione appaltante di era rifiutata di applicare i prezziari aggiornati, previsti dal D.L. n. 4 del 2022 e dalle previsioni contrattuali, ragione per la quale aveva sottoscritto con riserva i SAL.

1.1.Si costituirono in giudizio l'Ares Sardegna e l'Asl Medio Campidano, che eccepirono preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sostenendo che la domanda, riconducibile alla revisione/adeguamento dei prezzi di un contratto di appalto, fosse riservata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133 c.p.a.

1.2. Il Tribunale di Cagliari, con ordinanza del 13.2.2025, invitò le parti a trattare la questione preliminare attinente all'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, rinviando per l'ulteriore corso al 15.4.2025.

2. La Concordia Appalti di Rizzo Domenico ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, ex art. 41 c.p.c., chiedendo affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario.

2.1. L'Azienda Socio Sanitaria Locale N. 6 del Medio Campidano ha resistito con controricorso.

2.2. L'Azienda Regionale della Salute Sardegna è rimasta intimata.

2.3. Il Sostituto Procuratore Generale in persona del dott. Alberto Cardino ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo.

2.4. In prossimità dell'udienza, le parti hanno depositato memorie illustrative.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Deve essere, in primo luogo, precisato che il ricorso della Concordia Appalti di Rizzo Domenico deve essere qualificato come regolamento preventivo di giurisdizione, benché il ricorrente abbia chiesto la "cassazione" dell'ordinanza del Tribunale di Cagliari, che, invece, nessuna statuizione conteneva in ordine alla giurisdizione.

Dal contenuto dell'ordinanza si evince, infatti, che il giudice si era limitato ad invitare le parti a trattare la l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dai convenuti, a nulla rilevando che, nella parte motiva, il Tribunale abbia richiamato l'orientamento della giurisprudenza amministrativa e civile, secondo cui sussisterebbe la giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento alle controversie aventi ad oggetto la revisione del prezzo di un contratto di appalto; tale richiamo non era confluito in un provvedimento avente contenuto decisorio e, come tale, oggetto di impugnazione.

Trattandosi di provvedimento di carattere ordinatorio, con il quale il Tribunale si limitava a disporre l'ulteriore trattazione della causa, il presente ricorso deve intendersi proposto ai sensi dell'art. 41 c.p.c.

2. La Concordia Appalti chiede affermarsi la giurisdizione del giudice ordinario poiché la domanda concernerebbe una pretesa risarcitoria derivante dalla mancata revisione dei prezzi, ai sensi dell'art. 26, commi 6 bis e ter del D.L. n.50 del 2022. Secondo la ricorrente, il meccanismo di adeguamento previsto dalla norma sarebbe automatico e vincolante per la stazione appaltante, sia in ordine all'*an* che al *quantum*, con esclusione, quindi, dell'esercizio di poteri discrezionali e/o autoritativi della Pubblica Amministrazione, che opererebbe su un piano del tutto paritetico con il privato.

La richiesta di applicazione dei prezzi risultanti dal nuovo prezzario regionale del 2023 avrebbe dovuto essere qualificata come variante in corso d'opera, ai sensi dell'art. 7, comma 2-ter, del D.L. 36/2022,

così come integrato dalla Legge di conversione del 29.6.2022 n. 79, con cui si sarebbe fornita un'interpretazione autentica dell'art. 106, comma 1, lett. c), n. 1, del Codice d.lgs. 50/2016; il ripetuto rifiuto della Direzione Lavori di rimodulare il prezzo nonostante la normativa sopravvenuta, avente carattere vincolante, integrerebbe violazione del dovere di cooperazione e di buona fede della stazione appaltante, con conseguente responsabilità risarcitoria dell'Amministrazione.

La ricorrente osserva, altresì, che il disciplinare non teneva conto della norma introdotta dall'art. 26 del D.L. 17 maggio 2022 n. 50, conv. in L. n. 15 luglio 2022 n. 91, che prevederebbe un diverso sistema di revisione prezzi applicabile al singolo SAL relativo alle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate, sotto la sua responsabilità, nel libretto delle misure, e ciò "anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali, applicando i prezzi aggiornati".

In definitiva, la ricorrente ritiene che, ai fini del riparto di giurisdizione, debba farsi riferimento al criterio del *petitum* sostanziale e che l'adeguamento prezzi previsto dall'art. 26, commi 6 bis e ter, D.L. 50/2022 costituisca un meccanismo di adeguamento automatico, in cui non vengono in rilievo interessi legittimi, ma diritti soggettivi.

2.1. Rileva la Corte che sussiste ichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

2.2. L'art. 4 del contratto di appalto testualmente prevede: "trattandosi di appalto relativo alla realizzazione delle opere bandito successivamente al 27 gennaio 2022, sono stabilite le clausole cosiddette di "revisione dei prezzi" ai sensi dell'articolo 29 del Decreto Legge 27 gennaio 2022, n. 4 e dell'articolo 106, comma 1, lettera a), primo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, fermo

restando quanto previsto dal secondo e dal terzo periodo del medesimo comma 1 dell'articolo 106".

Il Capitolato Speciale d'Appalto allegato alla determina di approvazione del progetto di ARES n. 2207 del 18.7.2022 dispone: "Fino al 31 dicembre 2023 la Stazione appaltante può, dar luogo ad una revisione dei prezzi ai sensi dell'art. 106, comma 1, lettera a), del D.lgs. 50/2016. Qualora nel corso dell'esecuzione del contratto d'appalto, i prezzi dei materiali da costruzione subiscano delle variazioni in aumento o in diminuzione, tali da determinare un aumento o una diminuzione dei prezzi unitari utilizzati, l'appaltatore avrà diritto ad un adeguamento compensativo.

2.3. Dunque, la revisione dei prezzi, oltre ad essere prevista dalla legge, era stata oggetto di espressa pattuizione contrattuale.

2.4. Occorre in primo luogo precisare che il D.L. 50/2022 è entrato in vigore il 18.5.2022 e, sebbene non richiamato nel disciplinare, è applicabile al contratto di appalto di cui si discute, stipulato il 30.1.2023.

Il comma 6-bis dell'art. 26 del D.L. 50/2022, rubricato disposizioni urgenti in materia di appalti pubblici di lavori, stabilisce che "lo stato di avanzamento dei lavori afferente alle lavorazioni eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate, sotto la responsabilità dello stesso, nel libretto delle misure dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2025 è adottato, anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali e a quanto previsto dall'articolo 216, comma 27-ter, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, applicando, in aumento o, per le sole lavorazioni eseguite o contabilizzate nell'anno 2025, in diminuzione rispetto ai prezzi posti a base di gara, al netto dei ribassi formulati in sede di offerta, i prezzi di cui al comma 2 del presente articolo aggiornati annualmente ai

sensi dell'articolo 23, comma 16, terzo periodo, del citato codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016”.

La norma prevede misure per fronteggiare gli aumenti eccezionali dei prezzi dei materiali di costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici in relazione agli appalti di lavori pubblici.

La *ratio* della disposizione è quella di tutelare gli operatori economici da aumenti dei materiali anomali e imprevedibili.

2.5. Ai fini del riparto di giurisdizione, l'art. 133, lettera e), n. 2, c.p.a. prevede che siano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge, le controversie relative alla clausola di revisione del prezzo e ai provvedimenti applicativi dell'adeguamento dei prezzi.

2.6. In assenza di precedenti specifici di questa Corte in materia di riparto di giurisdizione derivante dalla revisione dei prezzi, ai sensi dell'art. 26 del D. L. n. 50 del 2022, occorre fare riferimento ai principi elaborati dalla giurisprudenza di questa Corte e dal Consiglio di Stato. Secondo l'orientamento consolidato di legittimità, in tema di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, il criterio determinante è quello del *petitum* sostanziale, da identificare, non solo e non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, quanto, soprattutto, in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio, da individuare con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico di cui essi sono espressione (Cass., Sez. Un., 31 luglio 2018, n. 20350; Cass., Sez. Un., 12 novembre 2020, n. 25578). Pertanto, ai fini della soluzione della questione di giurisdizione, occorre verificare la natura giuridica della posizione attiva azionata (Cass. S.U. 18 maggio 2021, n. 13492).

La Corte Costituzionale ha chiarito che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo si giustifica nel senso che in tali "particolari materie" indicate dalla legge la P.A. agisce come autorità, esercitando, anche in via indiretta, un potere pubblicistico (Corte cost. 204/2004; Corte cost. 191/2006; Corte cost. 140/2007; Corte cost. 179/2016). Ebbene, non ogni controversia in materia di revisione ed adeguamento prezzi degli appalti pubblici rientra automaticamente nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, co. 1, lett. e), n. 2, c.p.a., essendo necessario verificare se vi sia stato o meno esercizio di potere amministrativo.

Le Sezioni Unite, con diverse pronunce, hanno affermato che il discrimine tra le due giurisdizioni in materia di revisione prezzi risiede, in genere, nell'esistenza o meno di una clausola contrattuale che riconosca alla parte pubblica un potere discrezionale di apprezzamento della richiesta, nel senso che, in detta ipotesi, nella fase precedente ad un eventuale riconoscimento, la controversia appartiene al giudice amministrativo; contrariamente se la clausola contempla un potere vincolato, 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. SU, 21990/2020; Cass. SU, 5093/2025; Cass. SU, 35952/2021; Cass. SU, 2934/2025; Cass. SU, 3160/2019; Cass. SU, 14559/2015; Cass. SU, 3935/2022; Cass. SU, 9290/2025).

2.7. Nel caso di specie, l'art. 26 del D.L. 50/2022 non attribuisce alla P.A. alcun esercizio di potere pubblicistico implicante una valutazione comparativa di interessi privati e pubblici, ma rinvia espressamente all'applicazione dei prezzari regionali aggiornati annualmente. Si

tratta, quindi, di un meccanismo di adeguamento automatico ancorato a precisi parametri oggettivi e vincolanti predeterminati dal legislatore, ossia i prezziari regionali aggiornati, di cui al comma 2 dello stesso articolo, quale misura straordinaria e obbligatoria, dettata dall'emergenza economica e dall'aumento dei costi dei materiali e dell'energia. La puntualità di tale disposizione circoscrive rigorosamente l'ambito di applicazione dell'adeguamento dei prezzi, escludendo qualsiasi margine di discrezionalità dell'Amministrazione in ordine sia al riconoscimento del relativo diritto (*an*) che alla determinazione del relativo importo (*quantum*).

E' significativa la stessa terminologia usata dal legislatore "il SAL è adottato" ad indicare che, in presenza di determinate condizioni, l'adeguamento prezzi è vincolante.

Il calcolo è, inoltre, determinato, sulla base di un prezziario regionale. L'applicazione dei prezzi aggiornati discendenti dai prezziari regionali si risolve in un'operazione meramente contabile che rifluisce non in un provvedimento autoritativo di adeguamento prezzi, ma in un SAL. Infatti, il criterio di calcolo del *quantum* consegue non ad un atto amministrativo discrezionale, ma al prezziario regionale, che costituisce una ricognizione di tutti i prezzi dei materiali da costruzione in una regione.

2.8. Non ha pregio il rilievo dell'ARES in ordine all'assenza di un prezziario relativo alla tipologia di infisso previsto in contratto perché il prezzo regionale costituisce una mera semplificazione probatoria di calcolo nel senso che, laddove i costi di determinati materiali non siano previsti nel prezzo, l'accertamento può essere svolto con indagini di mercato.

La forma di revisione dei prezzi è, quindi obbligatoria, anche riguardo ai prezzi non presenti nel prezzario regionale, come del resto confermato dal parere MIT n.1151 del 20 settembre 2022.

2.9. In definitiva, la P.A. non agisce nell'esercizio di un potere autoritativo e discrezionale ma come contraente in posizione paritaria rispetto alla ditta appaltatrice.

Ne consegue che la controversia attiene all'esecuzione di obbligazioni contrattuali in relazione alle quali la ditta appaltatrice è titolare di un diritto soggettivo, con la conseguenza che va affermata la sussistenza della giurisdizione ordinaria.

2.10. Tale soluzione trova l'avallo anche della recente giurisprudenza amministrativa, la quale ha riconosciuto la giurisdizione ordinaria nelle controversie concernenti l'applicazione obbligatoria del meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 26 del D.L. 17 maggio 2022, n. 50 (C.d.S., 9568/2025).

In conclusione, nel caso di specie, manca l'esercizio di un potere autoritativo da parte della P.A., trovando automatica applicazione il meccanismo di adeguamento dei prezzi introdotto direttamente dalla legge, ossia dall'art. 26 del D.L. 50/2022. Di conseguenza, la controversia si configura come una pretesa di adempimento contrattuale rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario, non sussistendo alcun potere valutativo della stazione appaltante che giustifichi l'attrazione della controversia nella giurisdizione amministrativa.

La posizione fatta valere dalla ricorrente assume quindi la consistenza di un diritto soggettivo all'adeguamento prezzi, che fa ricadere la controversia nella giurisdizione ordinaria.

3. Deve essere, pertanto, dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, che provvederà anche alla liquidazione delle spese del presente regolamento preventivo.

P.Q.M.

Dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Spese al giudizio di merito.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in data 16 dicembre 2025.

Il Presidente
Antonio Manna