

IL COLLEGIO CONSULTIVO TECNICO DOPO IL CORRETTIVO. CONSIDERAZIONI E RIFLESSIONI¹

Carminé Volpe - presidente aggiunto del Consiglio di Stato e direttore dell'Ufficio studi e formazione della giustizia amministrativa

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. La collocazione nel codice dei contratti pubblici. 3. Il collegio consultivo tecnico e il correttivo. 4. Natura e funzione. 5. La normativa transitoria. 6. Le novità. 7. Le decisioni del CCT. 8. Scioglimento del CCT. 9. Pregi. 10. Criticità. 11. Conclusioni.

1. Introduzione.

L'entrata in vigore del correttivo al codice dei contratti pubblici (il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, dal titolo "*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*") e le prime applicazioni pratiche danno lo spunto per soffermarsi su "lo stato dell'arte" del collegio consultivo tecnico (d'ora innanzi anche "CCT") e svolgere alcune considerazioni e riflessioni².

Innanzitutto il CCT va inquadrato nella fase dell'esecuzione contrattuale, laddove, a differenza della fase procedurale tesa alla scelta del contraente e salvo casi eccezionali (ad es. la revisione dei prezzi), si è al di fuori dell'esercizio del potere e in presenza di diritti soggettivi; di conseguenza, le relative controversie sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.

¹ Lo scritto riprende le relazioni svolte a Parma il 31 ottobre 2025 nel seminario su "Disciplina e operatività dei Collegi Consultivi tecnici", organizzato dall'Osservatorio nazionale sui contratti pubblici promosso da Parma Infrastrutture s.p.a. e Comune di Parma, e nel webinar del 17 settembre 2025 su "Il codice dei contratti pubblici alla luce del correttivo del 2024, anche riguardo a esecuzione e collegi consultivi tecnici", organizzato dal Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Genova.

² Sui collegi consultivi tecnici si segnala, senza alcuna pretesa di esaustività e in ordine alfabetico: **APICELLA E. A.**, *Collegi consultivi tecnici: il correttivo al codice conferma l'applicabilità solo residuale delle linee guida M.I.T. del 2022*, in *Rass. Avv. Stato* n. 1/2024, 1; **CLARIZIA P.**, *Il "nuovo" Collegio Consultivo Tecnico: prime osservazioni sulle modifiche introdotte dal correttivo*, in *Giurisprudenza arbitrale* n. 1/2025; **DI BARTOLO G.**, *Il collegio consultivo tecnico dopo il correttivo: spunti di riflessione a margine di una recente sentenza*, in *Giustamm* n. 7/2025; **PAGLIAROLI C.**, *Il nuovo "volto" del collegio consultivo tecnico dopo le novità introdotte dal decreto correttivo (d.lgs. n. 209/2024)*, in <https://www.appalticontratti.it/il-nuovo-volto-del-collegio-consultivo-tecnico-dopo-le-novita-introdotte-dal-decreto-correttivo-d-lgs-n-209-2024/>; **VOLPE C.**, *Il Collegio consultivo tecnico. Un istituto ancora dagli incerti confini*, in www.giustizia-amministrativa.it e *Giustamm* n. 11/2020. Si veda anche **VOLPE C.**, *Il correttivo del codice dei contratti pubblici. Meditazioni in tema di certezza del diritto*, in www.giustizia-amministrativa.it e *Giustamm* n. 7/2025.

Per comprendere la genesi del CCT, il punto di partenza è senza dubbio l'art. 1, commi 1 e 3, codice contratti pubblici (d'ora in poi "codice"), secondo cui:

"1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza.

...

3. Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. ..."

Ossia, è il principio del risultato – che, assieme agli altri due principi della fiducia e dell'accesso al mercato, costituisce criterio prioritario nell'interpretazione e nell'applicazione delle disposizioni del codice (artt. 2, 3 e 4 codice) – a costituire ragione dell'esistenza del CCT. Il quale diviene un istituto strumentale, poiché finalizzato a consentire che l'esecuzione contrattuale avvenga *"con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo"*; il che vuol dire realizzazione dell'opera, o esecuzione del servizio e della fornitura, entro i tempi programmati e nel budget considerato o comunque entro scostamenti ammissibili dello stesso.

Che poi il principio del risultato, in quanto esso stesso attuazione del principio del buon andamento – il quale trova la sua fonte primaria nell'art. 97, comma secondo, Cost. - e dei principi generali dell'attività amministrativa di cui all'art. 1 l. 7 agosto 1990, n. 241³, come ci dice lo stesso art. 1, comma 3, del codice, sia pleonastico in quanto immanente nell'ordinamento giuridico, ci porterebbe ad affrontare nuovi percorsi allontanandosi dal tema in esame.

Premesso che il perseguimento del risultato da parte dell'azione amministrativa è divenuto centrale - anzi obbligato al fine di conseguire i finanziamenti europei - con l'avvento del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per ora interessa sottolineare che, come ritenuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato⁴, il principio del risultato non è una novità assoluta del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023, con la conseguenza che esso non si può applicare solo a decorrere

³ Ai sensi dell'art. 1, comma 1, l. n. 241/1990, *"L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario"*. I criteri e i principi di cui al comma 1 vanno osservati anche dai soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative, i quali, ai sensi del successivo comma 1-ter, *"assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge"*.

⁴ Cons. Stato: sez. V, 5 settembre 2025, n. 7226; sez. VII, 1 luglio 2024, n. 5789.

dall'entrata in vigore del decreto medesimo. Va comunque tenuto presente che ormai il principio del risultato è considerato un connotato distintivo del nuovo codice del 2023, quasi fosse un elemento performante di tutta la nuova normativa. Scoprire che, invece, così non è potrebbe deludere gli estimatori del codice, per i quali è importante continuare a credere nelle certezze acquisite.

In fin dei conti nella fase dell'esecuzione, ossia quella del rapporto, l'intervento pubblico dovrebbe essere realizzato sempre nei tempi programmati e in modo tecnicamente perfetto, oltre che nel rispetto delle regole che disciplinano il ciclo di vita dell'intervento stesso⁵. Comunque questo dovrebbe essere il *trend*. Se il principio del risultato è immanente nel sistema non c'era bisogno di affermarlo. L'aver assunto tutto questo quasi a comandamento solenne nell'art. 1 del codice del 2023 acquisisce un aspetto a dir poco paradossale o fa pensare che, forse, vi era l'esigenza di ricordare qualcosa di cui ci si era dimenticati.

2. La collocazione nel codice dei contratti pubblici.

La disciplina del CCT si colloca nel titolo II (“*I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale*”) della parte I (“*Del contenzioso*”) del libro V del codice. Il titolo II comprende gli artt. da 210 a 220 che disciplinano:

- l'accordo bonario per i lavori, nonché per i servizi e le forniture (artt., rispettivamente, 210 e 211);
- la transazione (art. 212);
- l'arbitrato (artt. 213 e 214);
- il CCT (artt. da 215 a 219);
- i pareri di precontenzioso dell'Anac (art. 220).

⁵ Si veda Cons. Stato, sez. VII, 4 novembre 2024, n. 8746, secondo cui: “*L'art. 1, d.lg. n. 36 del 2023 che ha codificato il principio del risultato è collocato in testa alla disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici ed è principio ispiratore della stessa, sovraordinato agli altri. Si tratta di un principio considerato quale valore dominante del pubblico interesse da perseguire attraverso il contratto e che esclude che l'azione amministrativa sia vanificata ove non si possano ravvisare effettive ragioni che ostino al raggiungimento dell'obiettivo finale che è: a) nella fase di affidamento giungere nel modo più rapido e corretto alla stipulazione del contratto; b) nella fase di esecuzione (quella del rapporto) il risultato economico di realizzare l'intervento pubblico nei tempi programmati e in modo tecnicamente perfetto. Il principio della fiducia di cui all'art. 2 del nuovo Codice amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della P.A., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile. Il principio del risultato e quello della fiducia sono avvinti inestricabilmente: la gara è funzionale a portare a compimento l'intervento pubblico nel modo più rispondente agli interessi della collettività nel pieno rispetto delle regole che governano il ciclo di vita dell'intervento medesimo*”.

Per cui il CCT si pone come rimedio alternativo al giudice nella fase dell'esecuzione contrattuale; giudice che, come detto, è il quello ordinario.

Non si tratta però di un'alternatività nel vero senso della parola, come nel caso dell'arbitrato, laddove la devoluzione agli arbitri è alternativa all'azione innanzi al giudice ordinario, che non è consentita se non in caso di impugnativa del lodo. Nel CCT, invece, si verifica una vera alternativa al giudice ordinario nell'ipotesi in cui la determina del collegio venga ritenuta soddisfattiva dalle parti; altrimenti il giudice resta sempre quello a cui va devoluta la decisione della controversia che sorge nell'esecuzione contrattuale.

3. Il collegio consultivo tecnico e il correttivo.

Numerose e notevoli sono le modifiche apportate alle norme sul CCT dal correttivo, in una cornice che evidenzia alcune criticità tipiche della produzione normativa italiana del terzo millennio.

In primo luogo il diluvio normativo, ossia la frenetica e continua modificazione delle regole in un campo, quale quello dei contratti pubblici, che avrebbe assoluto bisogno di certezza, chiarezza e stabilità.

Per la sesta volta, in meno di nove anni a partire dal codice del 2016 (il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), si ridisegnano natura e caratteri del CCT.

Il quale era stato previsto per la prima volta dalla codificazione del 2016 (all'art. 207), era stato poi eliminato dall'art. 121 d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, nuovamente disciplinato dall'art. 1, commi 11, 12, 13 e 14, d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (così detto decreto sblocca cantieri), convertito, con modificazioni, dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, poi abrogato dall'art. 6, comma 9, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120; che aveva contestualmente introdotto una disciplina simile a quella del nuovo codice del 2023, sia pure in via solo temporanea ossia sino al 30 giugno 2023⁶. Poi è intervenuta la disciplina di cui al d.lgs. n. 36/2023, sulla quale si è innestato il correttivo di cui al d.lgs. n. 209/2024.

Il testo del correttivo, che è entrato in vigore il 31 dicembre 2024, ossia il giorno stesso della sua pubblicazione nella GU, modifica gli artt. da 215 a 219 del d.lgs. n. 36/2023, sostituisce interamente l'allegato V.2 e precisa che, nelle more dell'adozione delle nuove linee guida, deputate a definire i

⁶ Tale termine è stato poi prorogato al 30 giugno 2024, salvo che sia previsto un termine più lungo, limitatamente agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, ad opera dell'art. 14, comma 4, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

parametri per la determinazione “*dei compensi e delle spese non aventi valore remunerativo (...), prevedendone l'erogazione, secondo un principio di gradualità*” e “*del compenso della segreteria tecnico amministrativa*”, continuano ad applicarsi le linee guida approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili 17 gennaio 2022, n. 12 (così dette linee guida M.I.M.S.), ancorché per la sola parte relativa alla determinazione dei compensi (art. 1, comma 6, ultimo periodo, allegato V.2).

E qui è evidente l'ulteriore criticità, consistente nel disporre l'immediata entrata in vigore di tutta una serie di norme che impattano su oltre un terzo del contenuto del codice dei contratti pubblici, quasi si trattasse di un decreto-legge, senza concedere il tempo minimo necessario affinché le modifiche possano essere comprese, assimilate e conseguentemente applicate in modo corretto dai destinatari (*in primis*, stazioni appaltanti e imprese).

Così la disciplina del CCT al momento è data:

- a) dagli artt. da 215 a 219 del codice dei contratti pubblici del 2023, come modificati dal correttivo;
- b) dagli otto articoli del nuovo allegato V.2, come sostituito dal correttivo;
- c) dalla norma transitoria di cui all'art. 225-bis, comma 5, del codice, inserita dal correttivo;
- d) dalle linee guida del citato D.M. n. 12/2022, che hanno applicazione residuale solo nella parte relativa alla determinazione dei compensi;
- e) dall'art. 6, comma 7-bis, del d.l. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120/2020 e successive modificazioni, per gli importi massimi della parte fissa del compenso del CCT (richiamato dall'art. 1, comma 4, allegato V.2).

Infine un'ulteriore criticità dovuta alla tecnica normativa.

L'allegato V.2 del d.lgs. n. 36/2023 viene sostituito interamente senza la consueta tecnica della novella (art. 94, comma 1, d.lgs. n. 209/2024). Ma una gran parte del nuovo testo dell'allegato non è altro che la riproduzione delle norme del precedente allegato. Così che all'utente è rimesso un incombente iniziale di non poco conto; capire, ponendo a raffronto i testi, quali sono le norme nuove e quali, invece, quelle che sono state semplicemente riprodotte.

In un futuro prossimo, di cui ancora non si vede l'orizzonte, dovranno essere adottate apposite linee guida “*con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere conforme del Consiglio superiore dei lavori pubblici*” per definire:

- con riguardo al collegio, *“i parametri per la determinazione dei compensi e delle spese non aventi valore remunerativo che devono essere rapportati al valore del contratto e alla complessità dell'opera, nonché all'esito e alla durata dell'impegno richiesto e al numero e alla qualità delle determinazioni assunte, prevedendone l'erogazione secondo un principio di gradualità”*;
- *“anche i parametri per la determinazione del compenso della segreteria tecnico amministrativa”* (art. 1, comma 6, allegato V.2).

4. Natura e funzione.

Il CCT, come detto, costituisce uno dei metodi di risoluzione alternativa delle controversie.

Funzione principe è quella della prevenzione e rapida risoluzione delle controversie e delle dispute tecniche suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione di un contratto pubblico (art. 215, comma 1, codice).

Ma svolge anche una funzione di mediazione e conciliazione, *“comunque finalizzata alla scelta della migliore soluzione per la celere esecuzione dell'opera a regola d'arte”*, se la pronuncia assume valore di lodo contrattuale (art. 215, comma 2, secondo periodo, codice).

La legge definisce il CCT organo terzo con indipendenza di giudizio e di valutazione. Ai sensi dell'art. 215, comma 1, codice, modificato dal correttivo:

*“1. Per prevenire le controversie o consentire la rapida risoluzione delle stesse o delle dispute tecniche di ogni natura che possano insorgere nell'esecuzione dei contratti, ciascuna parte può chiedere la costituzione di un collegio consultivo tecnico, formato secondo le modalità di cui all'allegato V.2 in modo da **garantire l'indipendenza di giudizio e valutazione**. Per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche, incluse quelle realizzate tramite contratti di concessione o di partenariato pubblico-privato, di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea la costituzione del collegio è obbligatoria”*.

Ma è davvero così?

In tale prospettiva, contraddittoria appare la previsione dell'art. 1, comma 2, allegato V.2, che consente di nominare anche soggetti individuati *“tra il proprio personale dipendente ovvero tra persone a esse legate da rapporti di lavoro autonomo o di collaborazione anche continuativa”*. Come si fa a garantire l'indipendenza di giudizio e di valutazione se le parti possono nominare anche loro dipendenti? Il che avviene frequentemente nei CCT in cui la stazione appaltante è l'Anas s.p.a.,

laddove i componenti dipendenti della stessa, anche in numero di due, si trovano in evidente difficoltà oggettiva nell'assumere decisioni penalizzanti della posizione del loro datore di lavoro.

Alcune volte accade che i componenti del CCT non riescano a distaccarsi dalle tesi sostenute dalla parte che li ha nominati, con la conseguenza che un organo concepito come collegiale, con tutti i vantaggi della collegialità – soprattutto nell'approfondimento delle decisioni e nell'approccio finale alle stesse – diviene un organo monocratico dato che alla fine decide il presidente (con una maggioranza di 3 a 2). Il quale viene a trovarsi in una posizione difficile e delicata, mentre l'indipendenza di giudizio e di valutazione dovrebbe condurre tendenzialmente verso decisioni prese all'unanimità⁷.

5. La normativa transitoria.

L'art. 224, comma 1, d.lgs. n. 36/2023, non modificato dal correttivo, prevede che *“Le disposizioni di cui agli articoli da 215 a 219 si applicano anche ai collegi già costituiti ed operanti alla data di entrata in vigore del codice”*.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 225-bis, comma 5, codice, inserito dal correttivo, *“Le disposizioni di cui agli articoli da 215 a 219 e all'allegato V.2, la cui entrata in vigore coincide con la data di entrata in vigore della presente disposizione si applicano, in assenza di una espressa volontà contraria delle parti, anche ai collegi già costituiti ed operanti alla medesima data, ad eccezione di quelli relativi ai contratti di servizi e forniture già costituiti alla data di entrata in vigore della presente disposizione.*

Ciò vuol dire che le novità in tema di CCT introdotte dal correttivo:

- a) si applicano ai collegi che si costituiscono dopo il 31 dicembre 2024 (per il momento di costituzione del collegio si veda l'art. 3, comma 2, primo periodo, allegato V.2, secondo cui *“Il CCT si intende costituito al momento dell'accettazione dell'incarico da parte del presidente senza che vi sia la necessità di ulteriori formalizzazioni degli incarichi rispetto all'atto di nomina dei membri del Collegio”*);
- b) non si applicano ai collegi relativi ai contratti di servizi e forniture già costituiti al 31 dicembre 2024;
- c) si applicano ai collegi relativi ai contratti di lavori già costituiti al 31 dicembre 2024 in assenza di una espressa volontà contraria delle parti e quindi anche in caso di silenzio delle stesse;

⁷ Anche se la legge prevede che le decisioni del CCT *“sono assunte a maggioranza”* (art. 4, comma 4, allegato V.2).

d) non si applicano ai collegi relativi ai contratti di lavori già costituiti al 31 dicembre 2014 in caso di volontà contraria manifestata da entrambe le parti. In tal senso si è espresso l'Osservatorio del CCT, istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con il parere reso il 24 marzo 2025 con il n. 1, che ha ritenuto a tal fine non sufficiente la volontà espressa solo da una parte.

Al fine di pervenire a una rapida definizione della normativa da applicare al CCT, questione di non poco conto date le numerose modifiche in materia, alcuni collegi si sono orientati nel senso di concedere termine alle parti per manifestare la volontà al riguardo.

Resta la peculiarità di una normativa di legge che fa derivare l'applicazione o meno delle nuove norme sul CCT dalla volontà delle parti. Il che si può spiegare solo con l'origine pattizia del CCT che, di norma, trova la sua fonte in un accordo (si veda in particolare l'art. 1, comma 2, allegato V.2 sulla nomina dei componenti del CCT).

6. Le novità.

Il correttivo ha introdotto una lett. i-bis al comma 3 dell'art. 141, comma 3, del codice dei contratti pubblici, con cui è stato chiarito che l'istituto trova applicazione anche in relazione ai contratti strumentali delle stazioni appaltanti, degli enti concedenti, delle imprese pubbliche e dei soggetti titolari di diritti speciali o esclusivi operanti nei settori speciali.

Sempre il correttivo ha previsto l'obbligatorietà della costituzione del CCT solo per i lavori pubblici di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea (artt. 215, comma 1, e 216, comma 1, codice come modificato dal correttivo).

Ha, quindi, eliminato l'obbligo di costituzione del CCT per i contratti pubblici di forniture e servizi sopra il milione di euro. Per cui la costituzione del CCT, nelle pubbliche forniture e nei pubblici servizi, è ora sempre facoltativa.

A queste ipotesi di CCT facoltativo, si aggiunge quella (peculiare) del CCT *ante operam*, formato da tre componenti e incaricato di *“risolvere problemi tecnici o giuridici di ogni natura suscettibili di insorgere anche nella fase antecedente alla esecuzione del contratto, ivi comprese le determinazioni delle caratteristiche delle opere e le altre clausole e condizioni del bando o dell'invito, nonché la verifica del possesso dei requisiti di partecipazione e dei criteri di selezione e di aggiudicazione”*. L'istituto, già conosciuto nel sistema previgente, è costituito a scelta delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti tramite il RUP (art. 218 del codice).

L'art. 218 del codice non ha subito modifiche da parte del correttivo, che però ha perso l'occasione per meglio definire i confini del CCT facoltativo specie in relazione alla commissione giudicatrice di cui all'art. 93 codice, data la sovrapposibilità di competenze con quelle di quest'ultima (si pensi soprattutto alla *“verifica del possesso dei requisiti di partecipazione e dei criteri di selezione e di aggiudicazione”*, compito specifico della commissione giudicatrice).

Si tratta comunque di un organo ausiliario delle stazioni appaltanti consentito dalla legge e, anche se questa non stabilisce nulla al riguardo, sarebbe opportuno che la costituzione del CCT facoltativo venga prevista nel bando o nella lettera di invito, a fini di trasparenza e per evitare imprevisti aggravamenti procedurali.

Una volta che la costituzione del CCT è obbligatoria (ossia per i contratti di lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea), è obbligatoria l'acquisizione del parere o, su concorde richiesta delle parti, di una determinazione del collegio, *“nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante e in relazione ad ogni altra disputa tecnica o controversia che insorga durante l'esecuzione”* del contratto. Ciò ai sensi dell'art. 216, comma 1, del codice, come modificato dal correttivo. Il quale aggiunge, al secondo periodo del comma 1, che *“Se le parti convengono altresì che le determinazioni del collegio assumono natura di lodo contrattuale ai sensi dell'articolo 808-ter del Codice di procedura civile, è preclusa l'esperibilità dell'accordo bonario per la decisione sulle riserve”*.

Dunque il correttivo ha esteso l'operatività del CCT richiedendo l'obbligo di acquisirne il parere su ogni riserva, su ogni proposta di variante e anche in ipotesi di risoluzione contrattuale (art. 216, comma 2). In quest'ultimo caso, il CCT può valutare sia possibilità alternative alla risoluzione contrattuale sia soluzioni da adottare per addivenire comunque al completamento dell'opera (art. 216, commi 2 e 3, codice).

Nulla è mutato per quanto riguarda le competenze del CCT in tema di sospensione dei lavori, laddove al collegio spetta di indicare le modalità per proseguire i lavori e pervenire alla realizzazione dell'opera a regola d'arte, sulla falsariga di quanto previsto in ambito di risoluzione contrattuale (art. 216, comma 4, codice).

Un ulteriore elemento di novità si ricava dalla lettura dell'art. 4, comma 3, ultimo periodo, allegato V.2, che estende a tutti i collegi l'obbligo di *“svolgere riunioni periodiche per monitorare l'andamento dei lavori”* e di *“formulare, ove ritenuto opportuno, osservazioni alle parti”*. In precedenza l'obbligo era stato previsto dal punto 4.1.2. delle linee guida M.I.M.S. in relazione alle

opere comprese o finanziate, in tutto o in parte, nell'ambito del PNRR e del Piano Nazionale Complementare (PNC).

Continua così l'influenza del PNRR, o meglio la messa a regime di alcune cognizioni acquisite dalla relativa esperienza, sulla direttrice del principio del risultato.

A questo punto saranno i singoli collegi a stabilire la periodicità delle riunioni, anche in ragione della complessità dei contratti, e a informarne le parti. Continua però a non essere chiaro (come nel sistema previgente) il valore da riconoscere, in concreto, alle osservazioni eventualmente formulate dal CCT alle parti, così come rimangono ignote le conseguenze di un'eventuale violazione e/o inottemperanza delle medesime. La normativa, infatti, disciplina solo i pareri e le determinazioni del CCT e gli effetti conseguenti alla loro osservanza o meno. Così che le osservazioni rivolte alle parti possono assumere rilevanza solo nel momento in cui entrambe le stesse ritengano di condividerle e comunque rappresentano di per sé un invito o un incentivo alla condivisione.

Viene, inoltre, ridotto l'importo massimo della parte fissa del compenso del CCT in caso di contratti di valore superiore a un miliardo di euro [art. 1, comma 4, lett. b), allegato V.2].

7. Le decisioni del CCT.

Innanzitutto, in tema di attività e poteri del CCT, il correttivo ha chiarito, all'art. 4, comma 1, quarto periodo, allegato V2., che *“in nessun caso il CCT si può pronunciare in assenza dei quesiti di parte; l'inosservanza di tale divieto comporta la nullità delle determinazioni eventualmente assunte”*.

Il collegio esprime pareri o adotta determinazioni (art. 215, comma 2, codice).

Non è chiara la differenza nominale tra i due tipi di decisioni. Quella principale è che solo le determinazioni possono avere valore di lodo contrattuale ex art. 808-ter c.p.c.

Rimane però oscura la previsione, nei casi di pareri e determinazioni obbligatorie del CCT, secondo cui per le seconde occorre la *“concorde richiesta delle parti”* (art. 216, comma 1, primo periodo, codice). Nella prassi si addivene a determinazioni anche se la richiesta proviene da una sola delle parti.

Le determinazioni sono volte a prevenire le controversie, a consentire la rapida risoluzione delle stesse o delle dispute tecniche di ogni natura che possano insorgere nell'esecuzione dei contratti e a valutare le riserve. Esse assumono valore di lodo contrattuale, ai sensi dell'art. 808-ter c.p.c., se le parti, successivamente alla nomina del presidente e non oltre il momento dell'insediamento del

collegio, non dispongono diversamente. In particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 3, allegato V.2, i legali rappresentanti delle parti sono tenuti a rendere, nel corso della seduta d'insediamento del CCT, la dichiarazione in merito all'eventuale volontà di non attribuire alle pronunce del collegio valore di lodo contrattuale ai sensi dell'art. 808-ter c.p.c.

Qualora la determinazione del CCT abbia valore di lodo contrattuale, la relativa decisione non ha l'efficacia di una sentenza ma produce effetti negoziali. A differenza del lodo rituale, che può essere messo in esecuzione come una sentenza, il lodo contrattuale può comportare la conseguente modifica dell'accordo tra le parti e comunque ha effetto vincolante come un contratto. Ma se una parte non si adegua occorre agire innanzi al giudice ordinario.

Il lodo contrattuale è a sua volta annullabile da parte del giudice ordinario, ma solo in ipotesi tassativamente previste dalla legge (art. 808-ter, comma secondo, c.p.c.). Lo ricorda espressamente, anche se non ve ne era bisogno, con riguardo alle relative determinazioni del CCT, l'art. 217, comma 3, codice. Che però si riferisce alle determinazioni facoltative del CCT, mentre per quelle obbligatorie la disposizione non è ripetuta. Il che è segno di lacuna normativa poiché in ogni caso, in mancanza di deroghe, vale quanto disposto dall'art. 808-ter, comma secondo, c.p.c.

Con riguardo ai pareri e alle determinazioni non obbligatorie del CCT (ossia in caso di lavori di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nonché di servizi e forniture), ex art. 217, comma 1, secondo periodo, codice contratti pubblici, modificato dal correttivo, *“La possibilità che la pronuncia del collegio consultivo tecnico assuma natura di lodo contrattuale è esclusa nei casi in cui è richiesta una pronuncia sulla risoluzione, sulla sospensione coattiva o sulle modalità di prosecuzione dei lavori.*

Questo è quello che si desume logicamente dal titolo e dal testo dell'art. 217, comma 1, codice, che si riferisce espressamente alle ipotesi in cui *“l'acquisizione del parere o della determinazione non è obbligatoria”*, in relazione a quanto invece previsto dal precedente art. 216 intitolato *“Pareri e determinazioni obbligatorie”*. Diversamente, se si scollegasse il secondo periodo dell'art. 217, comma 1, codice dal suo contesto, i tre casi di esclusione della possibilità di assumere natura di lodo contrattuale si riferirebbero a ogni decisione del CCT. Ma una siffatta conclusione confligge con quanto stabilito dall'art. 216, comma 1, codice, che richiede di acquisire obbligatoriamente un parere o una determinazione del CCT *“Nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante e in relazione ad ogni altra disputa tecnica o controversia che insorga durante l'esecuzione di un contratto di lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea”* nonché di risoluzione contrattuale, e consente di attribuire sempre natura di lodo contrattuale alle relative determinazioni.

Le conseguenze dell'osservanza/inosservanza dei pareri e delle determinazioni, anche facoltative, prive di valore di lodo contrattuale, del CCT sono disciplinate dagli artt. 215, comma 3, e 217, comma 2, codice e sono rilevanti, incidendo sulla responsabilità amministrativa per colpa grave e sulla risoluzione contrattuale.

L'inosservanza assume rilievo ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale (di competenza della Corte dei Conti), mentre l'osservanza la esclude salva l'ipotesi di condotta dolosa. Al riguardo va tenuto presente quanto disposto dall'art. 2, comma 3, codice, il quale, nell'ambito delle attività svolte anche nella fase dell'esecuzione contrattuale e ai fini della responsabilità amministrativa, definisce i casi di colpa grave⁸.

Inoltre l'inosservanza costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali. In questa ipotesi si apre la strada alla possibile risoluzione del contratto di appalto da parte della stazione appaltante; ma non sempre, solo se il grave inadempimento sia *“tale da compromettere la buona riuscita delle prestazioni”* (art. 122, comma 3, codice).

8. Scioglimento del CCT.

Ai sensi dell'art. 219, comma 1, del codice, *“Il collegio consultivo tecnico è sciolto al termine dell'esecuzione del contratto oppure, nelle ipotesi in cui non ne è obbligatoria la costituzione, anche in un momento anteriore su accordo delle parti”*.

La disposizione in esame è stata innovata dal correttivo con l'aggiunta del comma 1-bis.

In particolare, in base al precitato comma 1-bis, *“il contratto si considera eseguito alla data della sottoscrizione dell'atto di collaudo o regolare esecuzione (n.d.r. certificato di collaudo o di regolare esecuzione), salvo che non sussistano riserve o altre richieste in merito al collaudo stesso; in quest'ultimo caso, il collegio è sciolto con l'adozione della relativa pronuncia”*.

Qui rileva quanto previsto dall'art. 4, comma 1, ultimo periodo, allegato V.2, secondo cui: *“Se l'appaltatore, al fine di non incorrere in decadenze, iscriva riserve senza formulare anche il relativo*

⁸ Ai sensi dell'art. 2, comma 3, codice, *“Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*.

quesito al CCT, il quesito deve essere formulato dal responsabile del procedimento se la riserva è tale da incidere sulla regolare esecuzione dei lavori”.

Un primo dubbio.

Il CCT, nel caso di costituzione obbligatoria (ossia nei lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea), è tenuto a pronunciare sulle riserve con un parere o, su concorde richiesta delle parti, con una determinazione (art. 216, comma 1, codice). E non si scioglie fino a quando, anche se si è conclusa l'esecuzione contrattuale, non si pronuncia su tutte le riserve (art. 219 codice).

Il CCT non si può pronunciare, a pena di nullità, se le parti non gli pongono un quesito. In questo caso si prevede che il quesito debba essere formulato dal RUP, ma *“se la riserva è tale da incidere sulla regolare esecuzione dei lavori”* (art. 4, comma 1, ultimo periodo, allegato V.2).

Nel caso diverso, ossia se la riserva sia tale da non incidere sulla regolare esecuzione, il RUP non è tenuto a formulare il quesito e, se non lo fa nemmeno l'appaltatore, il CCT non si può pronunciare e quindi non si può sciogliere (art. 219, comma 1-bis, codice).

Ma un rimedio vi deve pur essere per non tenere in vita *ad libitum* il CCT. E questo non può che essere quello di una messa in mora del RUP e dell'appaltatore al fine di costringerli a formulare la riserva per consentire lo scioglimento del collegio.

Deve presumersi, ragionando per analogia, che nel caso di servizi e forniture il contratto si considererà eseguito al momento della sottoscrizione del certificato di verifica di conformità o di regolare esecuzione, salva la possibilità – trattandosi di un'ipotesi di costituzione facoltativa – di scioglimento anticipato del collegio previo accordo delle parti.

9. Pregi.

A questo punto si può cercare di definire i pregi del CCT.

In primo luogo si tratta di uno strumento importante per prevenire e risolvere in corso d'opera l'insorgere di contenziosi tra la stazione appaltante e l'impresa. Il giudice non deve essere l'unico rimedio a cui rivolgersi in caso di controversie nell'esecuzione contrattuale. Le controversie, per quanto possibile, vanno prevenute e poi risolte innanzitutto con uno strumento deflattivo. E questa è la funzione primaria del CCT, che si prefigge il compito di accompagnare le parti durante tutta l'esecuzione contrattuale.

Rappresenta anche il più rilevante strumento di supporto al RUP, attenuandone il regime delle responsabilità in varie ipotesi. Ad esempio, per quanto riguarda:

- a) la legittimità delle varianti;
- b) il riconoscimento delle riserve;
- c) la decisione sul se risolvere o meno un contratto d'appalto;
- d) la legittimità della decisione di concedere proroghe e/o disapplicare penali;
- e) la correttezza del riconoscimento dei premi di accelerazione;
- f) in genere la decisione su tutte le problematiche dell'appalto, fino ad oggi lasciate all'esclusiva competenza e responsabilità del direttore dei lavori e del RUP.

Inoltre, il CCT, evitando il ricorso al giudice ordinario e le conseguenti lungaggini del processo civile:

- g) consente di acquisire pareri che, per le competenze dei membri che lo costituiscono, possono essere contemporaneamente tecnici e giuridici, senza dover far ricorso a periti e consulenze tecniche. Il CCT, infatti, non può disporre consulenza tecnica d'ufficio (art. 4, comma 3, secondo periodo, allegato V.2), situazione a cui si rimedia con le nomine miste di tecnici e giuristi;
- h) accompagna l'appalto in tutta la fase esecutiva fino al collaudo;
- i) è celere nelle decisioni che assume (i termini sono definiti in modo stringente dall'art. 4, comma 4, allegato V.2), tra l'altro potendo operare anche in collegamento da remoto e rendere le determinazioni con motivazione succinta (art. 4, commi 2 e 4, allegato V.2).;
- l) deflaziona il contenzioso;
- m) è improntato al raggiungimento del risultato poiché si richiede ai membri di monitorare l'andamento dell'appalto.

10. Criticità.

Non mancano alcune criticità.

Innanzitutto si attende ancora l'emanazione delle nuove linee guida che serviranno a definire i parametri per la determinazione dei compensi dei componenti e della segreteria tecnico amministrativa del CCT (art. 1, comma 6, allegato V.2). Il cui contenuto è devoluto nella sostanza al

Consiglio superiore dei lavori pubblici, visto che la legge prevede l'adozione con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti previo parere conforme dello stesso Consiglio.

Nella prassi applicativa alcuni problemi, anche di tipo fiscale, sorgono con riguardo ai pagamenti dei compensi per la segreteria. La legge stabilisce che *“il compenso è posto a carico dei componenti del CCT”*, ma *“viene liquidato direttamente a cura delle parti con le medesime modalità e tempistiche previste per i componenti del Collegio”* (art. 8, comma 2, dell'allegato V.2).

Per cui andrebbe risolta una idiosincrasia di base: le parti sono in rapporto con i componenti del CCT e non con la segreteria, che viene nominata dal presidente (art. 8, comma 1, allegato V.2) e si trova in rapporto solo con il CCT. Così che non si giustifica, se non forse a fini di semplificazione, una liquidazione posta a carico delle parti le quali non hanno alcun rapporto con la segreteria.

Accade poi che alcune stazioni appaltanti, soprattutto quelle di grandi dimensioni deputate alla realizzazione delle reti di comunicazione (RFI s.p.a. e Anas s.p.a.), tendono a disciplinare il CCT con propri regolamenti in modo a volte difforme dalle regole del codice. Si tratta di norme interne che, nel rapporto con le norme di legge, non possono che essere gerarchicamente subordinate e, se in contrasto con le seconde, vanno disapplicate. Le norme interne, invece, vengono insistentemente ritenute prevalenti dalle dette stazioni appaltanti sino a quando non appositamente modificate. Con evidenti conseguenze in tema di invalidità degli atti che si conformano alle norme interne che sono, invece, in contrasto con le norme di legge.

Il che è accaduto con l'Anas s.p.a., la quale prevedeva che il compenso del presidente del CCT fosse interamente corrisposto dalla stessa che poi si rivaleva sull'impresa per la parte del 50% di sua competenza. Mentre la legge stabilisce che il compenso è a carico delle parti (art. 1, comma 4, allegato V.2), ossia ciascuna parte è tenuta a corrispondere il 50% del compenso; così come chiaramente detto dal punto 7.7.1 delle vigenti linee guida. Per cui è stato necessario l'intervento dell'Osservatorio del CCT, presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, che, con il parere reso il 24 marzo 2025 con il n. 1, ha ritenuto tale clausola invalida *“per contrasto con la normativa primaria e con le vigenti Linee Guida, anche in considerazione di eventuali profili di responsabilità che potrebbero scaturire dall'adempimento di un'obbligazione altrui”*, per indurre Anas s.p.a. a modificare la prassi seguita.

Anas s.p.a., invece, continua a prevedere il pagamento a suo carico per intero dei compensi dovuti ai componenti da essa nominati. E anche questo non è in linea con le norme di legge.

Come si è visto, il CCT, salvo che si tratti di CCT facoltativo e vi sia l'accordo delle parti, non si scioglie se non al termine dell'esecuzione del contratto e intervenuto il collaudo, e sempre che abbia pronunciato su tutte le riserve e sulle altre richieste in merito al collaudo (art. 219 codice). Può

accadere quindi che il CCT debba continuare a svolgere la propria attività a titolo gratuito poiché si sono esauriti i limiti massimi del compenso imposti dalla legge (ai sensi dell'art. 1, comma 5, primo periodo, dell'allegato V.2, "*Il compenso complessivo spettante al Collegio non può superare il triplo della parte fissa*"). Si tratta di una criticità la quale, al momento, non ha rimedio.

Il numero dei CCT in attività è rilevante. Lo si desume, innanzitutto, dall'entità degli incarichi di presidenza autorizzati, dai rispettivi organi di autogoverno, a magistrati amministrativi e contabili. A seguito di un'interlocuzione informale con RFI s.p.a., la stessa ha riferito di avere in corso oltre cento CCT.

Di qui l'esigenza di creare una banca dati delle determinazioni e dei pareri più importanti dei CCT presso l'Osservatorio del CCT. Sarebbe senza dubbio di ausilio, semmai schermando quelli che possono essere dati sensibili, non solo a fini di conoscenza ma soprattutto per seguire indirizzi comuni nell'affrontare e risolvere le diverse problematiche. Le quali spesso presentano situazioni simili e connessioni che necessiterebbero di uniformità di decisioni. Nell'interesse dei collegi ma anche delle parti che, conformandosi ai precedenti, potrebbero evitare di rivolgersi al CCT.

La normativa attuale è riduttiva.

L'art. 6, comma 1, allegato V. 2 prevede che i Presidenti dei collegi consultivi debbano trasmettere al detto Osservatorio solo "*gli atti di costituzione e di scioglimento del Collegio e le principali pronunce assunte dal Collegio*". Mentre l'accesso agli atti detenuti dall'Osservatorio e dai CCT è consentito, nei limiti di legge, "*mediante istanza formulata alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti in base agli articoli 35 e 36 del codice*" (art. 6, comma 3, allegato V.2).

11. Conclusioni.

In conclusione, è evidente come il CCT abbia assunto una posizione centrale e strategica nella fase dell'esecuzione contrattuale. E a maggior ragione negli appalti pubblici più rilevanti, che sono quelli di lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea, laddove la costituzione del CCT è obbligatoria.

Non si comprende allora quanto disposto dall'art. 215, comma 2, secondo periodo, codice, secondo cui, solo allorquando la pronuncia del CCT assume valore di lodo contrattuale, la sua "*attività di mediazione e conciliazione è comunque finalizzata alla scelta della migliore soluzione per la celere esecuzione dell'opera a regola d'arte*". Ciò dovrebbe valere, in virtù del principio del risultato, per tutta l'attività svolta in ogni specie di CCT, obbligatorio e facoltativo, e per ogni tipo di decisione

dello stesso: mediare e conciliare le parti, alcune volte anche in funzione transattiva, per conseguire il fine ultimo, ossia l'esecuzione contrattuale a regola d'arte nei tempi e secondo le modalità convenute, accompagnandole e supportandole nel corso di tutta la fase esecutiva sino al collaudo finale e all'ultima riserva.

Ecco perché diviene fondamentale la figura del presidente del CCT, la cui autorevolezza è necessaria nel ricercare l'unanimità delle decisioni e nell'evitare, per quanto possibile, contrapposizioni, nell'interesse non solo del collegio ma soprattutto delle parti del contratto.

A questo punto, data l'importanza acquisita, sarebbe necessario definire meglio le procedure. Al momento le norme di cui all'allegato V.2, che come da titolo riguarda le modalità di costituzione del CCT, non sono del tutto in linea con quelle di cui agli artt. da 215 a 219 codice, soprattutto con riguardo alle definizioni contenute in questi ultimi articoli. Il riferimento è *in primis* alla distinzione tra pareri e determinazioni, le cui caratteristiche e i cui effetti, assieme a quelli degli altri atti del CCT, andrebbero meglio precisati.

Altre norme dell'allegato V.2 sono poco giustificate o pongono problemi.

La composizione del CCT facoltativo, ma solo quello costituito per i lavori di importo inferiore alla soglia europea e non in altri casi – e non se ne comprende la ragione - appare sperequata. Due componenti su tre sono nominati dalla stazione appaltante (art. 3, commi 4 e 5, allegato V.2).

L'art.7 allegato V.2 si intitola "*Costituzione facoltativa del collegio consultivo tecnico*", che è quello di cui all'art. 218 codice, costituito per risolvere problemi inerenti la fase antecedente all'esecuzione del contratto. Ma, oltre quanto disposto in tema ai commi 1 e 4, contiene due norme "intruse". La prima, quella di cui al comma 2, riguarda la costituzione del CCT nei contratti misti e in quelli stipulati attraverso accordi quadro, mentre la seconda, il comma 3, è relativa all'obbligatorietà della costituzione del CCT allorquando un'opera può dare luogo ad appalti aggiudicati per lotti distinti.

Sono i soliti problemi posti dalla non eccelsa qualità della produzione normativa, a cui occorrerebbe in qualche modo rimediare quanto meno a fini di chiarezza.

L'art. 226-bis codice, inserito dal correttivo a scopo di semplificazione normativa, prevede una delegificazione mediante l'adozione di un regolamento ministeriale ai sensi dell'art. 17, comma 3, l. 23 agosto 1988, n. 400. Ossia consente di abrogare e sostituire l'allegato V.2 con un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Potrebbe essere l'occasione per mettere ordine e fare chiarezza nelle procedure riguardanti i CCT. Anche se la speranza di assistere a una delegificazione è poca, considerato che la medesima possibilità era già prevista per tutti gli allegati sin dal codice del 2023 e non è stata finora mai attuata.

Il tutto sta nel vedere se le proclamate delegificazioni in funzione di semplificazione abbiano effettivamente un senso oppure siano destinate a rimanere bandiera al vento. Per ora la sensazione è che i CCT stiano funzionando ma in un mondo frastagliato, quasi come piccole isole in un oceano, mentre ci sarebbe bisogno di una *reductio ad unitatem*.