

Il Collegio Consultivo Tecnico rappresenta una rivoluzione nel mondo degli appalti pubblici italiani, uno strumento essenziale per prevenire le controversie tecniche e giuridiche e per garantire la rapida risoluzione dei conflitti durante l'esecuzione dei contratti. Il manuale, nato dall'esperienza e dall'intelligenza di un gruppo di autorevoli esperti, offre un percorso completo e interdisciplinare che guida professionisti, funzionari delle stazioni appaltanti e imprese nell'affrontare con competenza e consapevolezza le sfide complesse di questo istituto innovativo.

Non un mero commentario normativo, ma un'opera che coniuga rigore esegetico e profonda esperienza pratica, esplorando le radici storiche, l'evoluzione legislativa, i meccanismi di governance, le procedure decisionali e le problematiche concrete della gestione dei collegi. Un volume indispensabile per chi desidera padroneggiare uno strumento strategico per la buona riuscita delle opere pubbliche, capace di promuovere trasparenza, efficienza e dialogo tra le parti.

In un'epoca in cui la rapidità, la certezza e la qualità delle decisioni tecniche sono fondamentali per lo sviluppo infrastrutturale del Paese, questo manuale si impone come riferimento autorevole e affidabile, imprescindibile per chi opera nel settore degli appalti pubblici e vuole contribuire a costruire un futuro più solido e sostenibile.

ISBN 979-12-5915-596-7
9 7891259 655967

€ 35,00

Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici



CACUCCI
EDITORE
BARI

Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici

a cura di

DOMENICO DALFINO
ARISTIDE POLICE

UGO PATRONI GRIFFI
MASSIMO SESSA



a cura di

DOMENICO DALFINO

UGO PATRONI GRIFFI

ARISTIDE POLICE

MASSIMO SESSA

**MANUALE DEI
COLLEGI CONSULTIVI TECNICI**



L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2025 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Indice

ARISTIDE POLICE, <i>Prefazione</i>	VII
UGO PATRONI GRIFFI, <i>Le origini dell'istituto</i>	1
FULVIO MEZZINA, <i>Dall'art. 207 del d.lgs. n. 50/2016 al d.lgs. n. 36/2023 (incluso correttivo)</i>	13
MASSIMO SESSA, LUIGI FAZZONE, <i>L'Osservatorio del Collegio Consultivo Tecnico: un'analisi alla luce del d.lgs. n. 36/2023</i>	45
EDOARDO VENTURINI, <i>Obbligatorietà e facoltatività</i>	53
PIERGIUSEPPE OTRANTO, <i>Requisiti e incompatibilità</i>	61
PIERGIUSEPPE OTRANTO, <i>Indipendenza di giudizio e valutazione</i>	67
PIERGIUSEPPE OTRANTO, <i>La nomina del presidente</i>	75
PIERGIUSEPPE OTRANTO, <i>La nomina, decadenza, dimissioni e revoca dei componenti</i>	79
MASSIMILIANO ATELLI, <i>La natura fiduciaria dell'incarico</i>	89
EDOARDO VENTURINI, <i>La segreteria tecnica e il supporto amministrativo</i>	97
PAOLO CLEMENTE, <i>La ricusazione</i>	101
PAOLO CLEMENTE, <i>Il compenso</i>	111
IGNAZIO LAGROTTA, <i>La costituzione e l'insediamento del Collegio</i>	115
IGNAZIO LAGROTTA, <i>Il processo decisionale</i>	125
PIERDOMENICO LOGROSCINO, <i>Pareri e determinazioni obbligatorie</i>	129
EMILIO TOMA, <i>I rapporti con l'accordo bonario</i>	149
CLAUDIA MASSARO, <i>Il parere sulla risoluzione contrattuale, suo contenuto</i>	157
CLAUDIA MASSARO, <i>Il parere sulla sospensione dei lavori</i>	175

CLAUDIA MASSARO, <i>Le determinazioni facoltative</i>	183
VALERIA CITARELLA, <i>La responsabilità dei componenti</i>	189
PIERMASSIMO CHIRULLI, <i>Lo scioglimento</i>	193
CARMELA LUCIA PERAGO, <i>L'inquadramento del CCT tra le procedure ADR</i>	203
ALESSANDRO QUARTA, <i>Il valore del parere pronunciato dal Collegio Consultivo Tecnico (CCT)</i>	217
DOMENICO DALFINO, <i>Il lodo emesso dal CCT, finalità ADR e di efficienza</i>	231
ALESSANDRO QUARTA, <i>Il Collegio Consultivo Tecnico: procedimento arbitrale e le regole applicabili</i>	245
UGO PATRONI GRIFFI, <i>La riconoscibilità internazionale delle decisioni del Collegio Consultivo Tecnico ai sensi della Convenzione di New York (1958)</i>	263
VALENTINA CAPASSO, <i>L'impugnativa del lodo</i>	279
SARA DI CUNZOLO, <i>La responsabilità contrattuale da inadempimento dei pareri e delle determinazioni del CCT</i>	291
PIERPAOLO GRASSO, <i>La responsabilità erariale da inadempimento dei pareri e delle determinazioni del CCT. L'esimente alla responsabilità erariale</i>	303

Aristide Police

Prefazione

1. Come segnala il Pres. Sessa, l'introduzione del Collegio Consultivo Tecnico nel sistema degli appalti pubblici italiani ha rappresentato una significativa innovazione volta a prevenire l'insorgere di controversie tecniche e a favorirne la rapida risoluzione in fase di esecuzione contrattuale.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, il legislatore ha inteso non solo consolidare tale istituto, ma anche rafforzare i meccanismi di *governance* e monitoraggio ad esso collegati.

Sono proprio le nuove norme e il successo che nella esecuzione degli appalti pubblici questo Istituto sta riscuotendo che hanno spinto i Curatori, sotto l'impulso entusiasta e vigile di Ugo Patroni Griffi, a dar corso a questa iniziativa editoriale. Si badi che l'intento dei Curatori e dell'Editore, che con generosità ha accolto l'idea, non è solo e non è tanto quella di offrire un mero Commentario delle disposizioni vigenti in materia, ve ne sono già diversi in commercio e di ottima qualità; questo lavoro si pone l'ambizioso compito di essere un *Manuale* rivolto a professionisti e ai qualificati dipendenti delle Stazioni appaltanti e delle Imprese, un *Manuale* che offre con un taglio anche (se non eminentemente) pratico una consapevole lettura dei problemi e una chiave realistica delle possibili soluzioni, il tutto in una dimensione interdisciplinare resa possibile dalla composizione del gruppo di Autori che si sono fatti carico dei diversi Capitoli del volume con intelligenza e solerzia.

Il volume si apre con il saggio introduttivo su *Le origini dell'istituto* di Ugo Patroni Griffi, una pietra d'angolo fondamentale per tracciare la rotta ancorandola alle radici storiche del Collegio Consultivo Tecnico.

Radici che, come ci ricorda il prof. Patroni Griffi, vanno rinvenute in un campo caratterizzato «da elevata complessità tecnica, potenziale conflittualità e dalla necessità stringente di rispettare tempi e costi, l'esigenza di strumenti efficaci per la prevenzione e la rapida risoluzione delle controversie». Come ben si coglie nel primo capitolo, il Collegio Consultivo Tecnico (CCT) si inserisce in questo solco, proponendosi come un organo di assistenza tecnica e, in determinate circostanze, con funzioni decisorie, «volto a fluidificare l'esecuzione dei contratti pubblici, scongiurando il ricorso sistematico al contenzioso giudiziario, notoriamente lungo e dispendioso».

La ricostruzione storica e l'inquadramento sistematico dell'istituto del Collegio Consultivo Tecnico non ignora che tale soluzione non costituisca una «invenzione del legislatore italiano, bensì il punto di approdo, seppur

con specificità e criticità proprie, di un lungo percorso che affonda le sue radici più remote nella figura dell'*engineer*, tipica dei contratti di costruzione nel diritto inglese». Da questa figura antesignana, dotata di poteri dirimenti nelle dispute tra committente e appaltatore, si dipana un filo rosso che attraversa la prassi contrattuale internazionale di cui il capitolo iniziale del volume dà ampio conto, consapevole del fatto che comprendere le radici storiche e l'evoluzione comparata del Collegio Consultivo Tecnico è fondamentale non solo per una più piena intelligenza dell'istituto, ma anche per valutarne l'efficacia potenziale e per individuare eventuali direttive di sviluppo futuro, nell'ottica di un miglioramento continuo degli strumenti a disposizione per la buona riuscita delle opere pubbliche, strategiche per lo sviluppo del Paese.

La trattazione segue l'evoluzione della legislazione in materia *Dall'art. 207 del d.lgs. n. 50/2016 al d.lgs. n. 36/2023* con un saggio di Fulvio Mezzina. È stato necessario, infatti, dare evidenza e segnalare in dettaglio come l'istituto del Collegio Consultivo Tecnico nell'ordinamento italiano abbia avuto una genesi e uno sviluppo non scevri di incertezze. E a tal fine nel secondo capitolo si ripercorre l'evoluzione diacronica delle scelte legislative in materia.

2. Segue poi una ricostruzione degli assetti di *governance* di quello che si potrebbe dire il Sistema dei Collegi Consultivi Tecnici ed è così che il terzo capitolo è dedicato dagli Autori (M. Sessa – L. Fazzone) a *L'Osservatorio del Collegio Consultivo Tecnico: un'analisi alla luce del d.lgs. n. 36/2023*. Come ben si mette in luce, infatti, in questo contesto, assume un ruolo di primario rilievo l'Osservatorio permanente sui Collegi Consultivi Tecnici, istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. L'Osservatorio non è un mero organo di raccolta dati, ma si configura come un presidio strategico per la trasparenza, l'efficienza e l'uniformità di applicazione della disciplina del CCT su tutto il territorio nazionale. Nel volume si metterà adeguatamente in luce come la sua funzione trascenda la semplice vigilanza, estendendosi al monitoraggio costante dell'attività dei Collegi, alla promozione di *best practice* e alla standardizzazione delle procedure. Attraverso la raccolta e l'analisi dei dati provenienti dai singoli Collegi, l'Osservatorio è in grado di fornire al legislatore e agli operatori del settore un quadro completo e aggiornato sull'efficacia dello strumento, evidenziandone le criticità e proponendo eventuali correttivi. Criticità che si registrano anche con riguardo alla funzionalità dell'Osservatorio medesimo e di cui gli Autori danno conto grazie alla loro importante esperienza istituzionale.

3. Definita così la cornice ordinamentale in cui i Collegi Consultivi Tecnici si inscrivono, il Volume inizia l'approfondimento dei caratteri salienti dell'I-

stituto sia dal punto di vista del suo ambito di applicazione, sia con riguardo a quelli relativi alla sua struttura ed assetto organizzativo.

3.1. Vi è così l'approfondimento di Venturini su *Obbligatorietà e facoltatività* dei Collegi Consultivi Tecnici. In sostanza, l'art. 215 del Codice dei contratti pubblici vigente sembra riproporre l'assetto originariamente delineato dagli articoli 4 e 5 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, e dalle *Linee guida* del 17 gennaio 2022. La costituzione del Collegio torna ad essere obbligatoria per i lavori sopra soglia (anche se realizzati attraverso contratti di concessione o partenariato pubblico privato) e facoltativa in tutti gli altri casi. Allo stesso tempo, in forza di quanto ora previsto dall'art. 141, comma 3, lett. i-*bis*, del Codice, l'istituzione del Collegio risulta doverosa anche per gli appalti di lavori sopra-soglia nei settori speciali, in coerenza con un orientamento già espresso dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il capitolo segnala quindi la soppressione dell'obbligatorietà del Collegio per gli appalti di servizi e forniture di importo pari o superiore ad 1 milione di euro, che aveva destato non poche perplessità e critiche tra gli operatori economici, data l'onerosità dell'istituto a fronte di contratti connotati da un margine di redditività certamente contenuto. Secondo l'Autore si tratta di una modifica ispirata da un chiaro orientamento di politica legislativa, finalizzato a circoscrivere l'istituto ai soli contratti di lavori, caratterizzati da un più elevato grado di complessità e dal valore economico maggiore, estendendone allo stesso tempo l'applicazione anche ai contratti di concessione e partenariato pubblico privato.

3.2. Dal punto di vista dell'assetto organizzativo del Collegio il *Manuale* si sofferma sui Componenti dei Collegi, in primo luogo con un capitolo su *Requisiti e incompatibilità*. Come ben sottolinea Piergiuseppe Otranto, i componenti devono essere selezionati tra soggetti in possesso di precise qualità professionali (ingegneri, architetti, giuristi ed economisti) dotati di comprovata esperienza nel settore degli appalti, delle concessioni e degli investimenti pubblici, anche in relazione allo specifico oggetto del contratto. L'adeguata qualificazione tecnica richiesta per ciascun componente costituisce un requisito indefettibile che il legislatore declina attraverso l'espresso riferimento a talune specifiche professionalità.

A detto requisito – che pare rispondere ad un dato meramente formale derivante dal possesso di determinati titoli di studio – si aggiunge quello dell'esperienza nel settore di riferimento. Ne emerge il profilo di un professionista non solo qualificato, in quanto in possesso di determinati titoli accademici o

abilitativi, ma che ha già sperimentato sul campo le proprie competenze, confrontandosi in concreto con le problematiche del settore dei contratti pubblici.

Accanto alle competenze tecniche e all'esperienza professionale, altro requisito fondamentale che deve connotare l'operato dei componenti i Collegi è l'*Indipendenza di giudizio e valutazione*. In questo capitolo, sempre affidato alle sapienti mani di Piergiuseppe Otranto, si evidenziano tuttavia anche le criticità dell'impianto normativo. Sottolinea infatti l'Autore come sia innegabile che talune regole – anzitutto quella che ammette la nomina a componente di dipendenti e consulenti della parte – contrastano con il principio di indipendenza e possono incidere negativamente sull'imparzialità dell'organismo.

Otranto non ignora certo che ciò sia coerente con la funzione del Collegio, che è chiamato a tutelare l'interesse pubblico alla celere ed esatta esecuzione dei contratti, anche in una logica di conciliazione e mediazione e non a distribuire ragione e torto secondo diritto e avendo riguardo solo a fatti che si sono già verificati. Si sottolinea infatti come, a differenza di quanto accade nell'ambito della tutela giurisdizionale o nell'arbitrato rituale, il CCT non è chiamato a fornire giustizia secondo diritto, ma è tenuto a perseguire l'interesse generale al conseguimento dell'utilità derivante dall'esecuzione del contratto. Ed è proprio tale peculiarità che allontana la tutela offerta dal CCT dal compito di fornire giustizia (in sede giurisdizionale, amministrativa o arbitrale) e che giustifica, perciò, un'attenuazione della pregnanza del principio di imparzialità.

Tali aspetti vengono esaminati anche in relazione al tema de *La natura fiduciaria dell'incarico*, capitolo curato da Massimiliano Atelli, il quale sottolinea giustamente come tra le questioni rilevanti nell'ambito dell'esperienza dei Collegi Consultivi Tecnici vi è certamente quella del rapporto fra singolo componente e rispettivo designante.

Il prof. Atelli mette acutamente in luce come le traiettorie di convergenza (non necessariamente di convivenza) fra pubblico e privato possono realizzarsi tanto nell'ambito di situazioni entificate, quanto nell'ambito di situazioni non entificate. Nel secondo caso, può dunque trattarsi anche semplicemente di organi, non necessariamente parte di un ente. E in questa chiave ricostruttiva, nel capitolo in discorso, ci si sofferma su recentissima giurisprudenza amministrativa che legittima questa “convivenza” ed anzi la segnala come l'essenza stessa dell'istituto, «ravvisabile nell'essere un organismo, composto da tecnici particolarmente autorevoli e specificamente qualificati, *che diano garanzie di fiducia e al tempo stesso d'indipendenza* rispetto alle parti, deputato ad accompagnarle nell'esecuzione del contratto, fin dal suo inizio e per tutta la sua durata, con il compito di evitare l'insorgere o di spegnere sul nascere eventuali conflitti tra di esse, in modo tale che non venga compromesso il raggiungimento del risultato della realizzazione dell'intervento pubblico nei tempi previsti e a

regola d'arte. Si tratta, com'è evidente, di svolgere un compito di mediazione e conciliazione permanente tra le parti, finché dura l'esecuzione del contratto».

L'esigenza di garanzie di indipendenza peraltro è assistita da un rimedio appositamente esaminato nel capitolo su *La ricusazione* (a cura di P. Clemente). Si ricorda giustamente come il CCT sia concepito per prevenire eventuali controversie o facilitare una rapida risoluzione delle stesse, oltre a fornire soluzioni efficaci a dispute tecniche di varia natura che possono emergere durante l'esecuzione dei contratti. Se questo è vero, Clemente giustamente osserva come «il raggiungimento di tali obiettivi dipende tuttavia in larga misura dall'effettivo grado di indipendenza e imparzialità espresso dallo stesso CCT e dalla stessa percezione della sua indipendenza, espressione anche del rispetto delle regole che ne disciplinano la costituzione, la designazione dei membri ed il funzionamento».

3.3. Come si vede i tratti strutturali dell'Istituto e la disciplina che ne regola la composizione incidono non poco sulle dispute relative alla natura del Collegio, delle sue funzioni e dei suoi atti.

Per questo tale disciplina assume una significativa valenza e ciò sia in relazione a *La nomina del presidente*, sia a *La nomina, decadenza, dimissioni e revoca dei componenti* (capitoli anch'essi affidati alla penna del prof. Otranto).

Come è noto, il Collegio Consultivo Tecnico è formato, a scelta della parte pubblica, da tre componenti o cinque (in caso di complessità dell'opera e di eterogeneità delle professionalità richieste). Quanto al presidente del collegio, esso viene individuato – secondo quanto prescritto dall'art. 1, comma 2, dell'Allegato V.2 – o dalle parti d'intesa (nel modello “a nomina concordata”), o dai membri di nomina di parte (nel modello “a nomina di parte”). E su questo ci si sofferma molto opportunamente attesa la funzione pivotale del presidente per la speditezza dei lavori del Collegio e l'equilibrio delle soluzioni tecnico-giuridiche che dal Collegio derivano e che così tanto influenzano la corretta esecuzione dei contratti.

La costituzione del Collegio, come ben mette in evidenza Piergiuseppe Otranto, è l'esito di un'attività di mediazione e cooperazione tra le parti che devono ricercare (a seconda del modello prescelto) un'intesa sui nomi di tutti i componenti o del solo presidente, tenendo conto anche dell'opportunità di garantire la multidisciplinarità delle competenze dell'organismo. A tal proposito, interviene con un'analitica disciplina l'Allegato V.2 che definisce le modalità di nomina e cessazione (per decadenza, dimissioni o revoca) dei componenti del Collegio.

Su questi profili nel volume si rinvengono importanti approfondimenti e utili suggerimenti anche pratici in relazione al processo di nomina dei compo-

nenti di cui all'art. 1 dell'Allegato in relazione al duplice e alternativo modello di nomina.

Laddove vi sia intesa tra appaltatore e committente su tutti i nominativi, questi sono scelti dalle parti di comune accordo. In caso contrario, le parti possono concordare che ciascuna di esse nomini uno o due componenti, «individuati anche tra il proprio personale dipendente ovvero tra persone a esse legate da rapporti di lavoro autonomo o di collaborazione anche continuativa».

Come l'esperienza applicativa insegna, non meno significativo del ruolo del Presidente e dei Componenti del Collegio è quello de *La segreteria tecnica e il supporto amministrativo* (capitolo affidato alle sapienti mani di E. Venturini). Come ricorda l'Autore, l'art. 8 dell'Allegato V.2, introdotto a seguito del recente correttivo al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209), prevede che «per lavori di particolare complessità, il collegio si avvale di una segreteria tecnico amministrativa per le attività istruttorie e di supporto amministrativo, composta da uno o più membri scelti e nominati dal Presidente».

La disposizione pare configurare un margine di discrezionalità in capo al Collegio in ordine all'istituzione di un "ufficio" di supporto, mentre pare eccessivamente restrittiva un'interpretazione che circoscriva tale possibilità alla sola ipotesi di c.d. "appalti di lavori complessi" come definiti all'art. 2, lett. d), dell'Allegato I.1 al Codice. Nel capitolo in discorso ci si sofferma sia sui profili desumibili dal testo normativo, sia sulla più rilevante prassi applicativa, preziosa per gli Operatori di settore. Ad esempio si sottolinea molto opportunamente come, sebbene non sia espressamente previsto dalla legge, i componenti della segreteria devono comunque essere in possesso di competenze adeguate all'incarico da assumere, vista la necessità di supportare un organismo altamente qualificato, chiamato a rendere pareri e ad adottare determinazioni in ordine a tematiche di rilevante complessità. Ed ancora si rileva come, pur nel silenzio della legge, è comunque opportuno che i membri della segreteria siano chiamati a rendere, prima di avviare le proprie attività, una dichiarazione che attesti l'insussistenza di cause di incompatibilità a loro carico.

È questo il pregio di questo *Manuale*, quello di coniugare un dotto lavoro esegetico e ricostruttivo delle norme con una significativa dose di esperienza professionale maturata in questi anni dagli Autori. Esperienza che giustifica la dovuta attenzione anche a *Il compenso* (capitolo curato da P. Clemente). L'art. 1, comma 4, dell'Allegato V.2. al nuovo Codice dei contratti pubblici stabilisce che sia previsto e corrisposto in favore dei suoi componenti un compenso a carico delle parti, proporzionato al valore dell'opera, al numero, alla qualità e tempestività delle determinazioni assunte.

Si badi che oltre alla puntuale descrizione della disciplina applicabile (in attesa dell'adozione di successive linee guida con le quali saranno definiti i

parametri per la determinazione dei compensi restano valide le linee guida del decreto ministeriale 17 gennaio 2022), la trattazione mette in luce come l’adeguatezza dei compensi – pur nel suo attento rispetto alle esigenze di finanza pubblica – costituisca una delle ragioni del possibile successo dell’Istituto. E del resto valga come riprova *a contrario* l’effetto disincentivante sul ricorso all’Arbitrato amministrato (istituto oramai di applicazione sempre più residuale, nonostante la sua antica tradizione) proprio in ragione della determinazione di compensi del tutto irrisori e in ogni caso non proporzionati agli impegni (e ai rischi) professionali che con tali attività si assumono.

4. La trattazione, completata la disamina dei profili organizzativi e strutturali (si potrebbe dire statici) della disciplina, passa ad esaminare i profili dinamici o procedurali. La trattazione inizia quindi con l’esaminare *La costituzione e l’insediamento del Collegio*, capitolo a cura di Ignazio Lagrotta cui è affidato anche il successivo capitolo su *Il processo decisionale*. Come ben mette in luce l’Autore, il CCT è titolare di poteri di tipo istruttorio e deliberante e si presenta, come acutamente rilevato in dottrina, per definizione normativa, polifunzionale: di consulenza e di prevenzione del contenzioso.

In relazione al profilo istruttorio, il legislatore stabilisce che il collegio debba ottenere tutta la documentazione contrattuale e possa procedere all’audizione informale delle singole parti e alla convocazione delle stesse per l’esposizione, in contraddittorio, delle rispettive ragioni. Come si è anticipato, è esclusa la possibilità di disporre consulenza tecnica d’ufficio, ma questo non esclude che le parti in sede di audizione facciano partecipare dei propri tecnici e presentino unitamente ai documenti anche delle perizie esplicative. Inoltre, il CCT può disporre l’espletamento di verifiche ed accertamenti in loco e quant’altro dallo stesso ritenuto utile per favorire la funzione conciliativa dell’organo.

Di tutto ciò si occupa la trattazione di Lagrotta che offre un significativo contributo anche per chi si occupa del tema per ragioni professionali.

Sempre nel contesto della procedura si apprezzano poi gli approfondimenti relativi alla decisione e, quindi, al tipo di determinazioni che i Collegi Consultivi Tecnici sono (o possono essere) chiamati ad assumere. Il *Manuale* si dedica quindi in primo luogo ai *Pareri e determinazioni obbligatorie* (capitolo affidato a Pierdomenico Logroscino). Il titolo di questo capitolo rispecchia la rubrica dell’art. 216 del vigente Codice dei contratti pubblici per come integrata dall’art. 63, co. 1, lett. c) del d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. decreto correttivo o semplicemente correttivo). Originariamente essa recava solo “Pareri obbligatori” e – secondo il Consiglio di Stato – è «[a]lla luce delle modifiche» apportate dalla novella ai disposti normativi di quell’articolo che l’intitolazione anche alle “determinazioni” (obbligatorie) si spiega.

L'impatto che il correttivo ha sul CCT è invero generale. Infatti, sebbene le previsioni del tutto innovative che introduce non siano poi tante, nel complesso determina un effetto di “ricalibratura” del suo ruolo, perché ne chiarisce e ne rafforza la posizione funzionale. Tutto ciò viene sapientemente approfondito dal prof. Logroscino. Mentre invece a Claudia Massaro è affidato *Il parere sulla risoluzione contrattuale, suo contenuto*.

Come ben mette in luce l'Autrice, la nuova formulazione dell'art. 216 del Codice dei contratti pubblici ha previsto l'inserimento nel già complesso *iter* di risoluzione contrattuale di un passaggio ulteriore che prevede l'acquisizione del parere (obbligatorio) del Collegio Consultivo Tecnico prima della conclusione del procedimento. Il successivo art. 217, comma 1, anch'esso modificato dal Correttivo, ha specificato che «[...] 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 [...]».

Il carattere non vincolante della determinazione del CCT, così attribuito dall'art. 217, non intacca la funzione di presidio di garanzia in favore delle figure tecniche chiamate ad assumere una decisione relativamente alla risoluzione contrattuale, perché continua ad operare l'esonero dalla responsabilità erariale per i funzionari pubblici che adottino provvedimenti in linea con i pareri e le determinazioni del CCT.

Il parere del CCT sulla risoluzione contrattuale si potrebbe definire, dunque, obbligatorio dal punto di vista procedimentale, ma non vincolante ai fini della determinazione da assumere; il provvedimento finale che tiene conto del parere o della determinazione del CCT esonerà il funzionario pubblico da responsabilità di natura erariale fatta salva l'ipotesi di dolo.

Sempre a Claudia Massaro è affidato il capitolo che ha ad oggetto *Il parere sulla sospensione dei lavori* nonché quello che si occupa de *Le determinazioni facoltative*. Con riguardo a queste ultime, l'Autrice sottolinea come nella prassi accade molto di rado che le parti si facciano parti diligenti e notifichino al CCT la propria volontà di non attribuire alle determinazioni del Collegio valore di lodo contrattuale; più frequentemente, quasi nella totalità dei casi, avviene invece che, in occasione della convocazione della prima seduta di insediamento, sia il CCT ad inserire all'ordine del giorno l'argomento chiedendo ai legali rappresentanti delle parti – che per legge dovranno intervenire alla seduta di insediamento – di manifestare la propria volontà.

La scelta del legislatore di attribuire alle determinazioni facoltative del CCT natura di lodo ha il pregio di garantire la celerità, da un lato, e la certezza dei termini dall'altro. Il CCT, infatti, è tenuto ad adottare le proprie determinazioni nel termine di quindici giorni dalla proposizione del quesito o, in caso di particolari esigenze istruttorie (come, ad esempio, la necessità di effettuare

un sopralluogo, di attendere gli esiti di prove), nel termine di venti giorni. Le determinazioni possono essere rese con motivazione succinta successivamente integrata nei successivi quindici giorni.

A fronte di questo importante punto di forza, il lodo contrattuale mostra inevitabilmente le sue debolezze su un terreno come quello degli appalti pubblici; infatti, l’impugnazione del lodo, disciplinata dal comma 3 dell’art. 217 – che fa espresso rinvio all’art. 808-ter c.p.c. –, è consentita solo in casi limitati e non permette l’impugnazione per motivi di fatto e di diritto comprimendo il diritto di difesa.

5. Come si vede, strettamente correlato allo studio sui tipi di determinazioni dei Collegi e sul loro contenuto è la riflessione critica sulla loro natura. Si badi che questi aspetti, lunghi dall’essere approfonditi per ragioni di solo ordine teorico, hanno importanti ricadute di ordine pratico.

5.1. In questo ambito si colloca, all’interno del *Manuale*, il capitolo su *L’inquadramento del CCT tra le procedure ADR* (a cura di Carmela Lucia Perago). L’Autrice segnala la stabilizzazione del Collegio Consultivo Tecnico (CCT), quale strumento alternativo di risoluzione delle controversie nel settore degli appalti pubblici accanto all’arbitrato, ne rafforza la funzione deflattiva del contenzioso, ma al contempo determina problemi di ordine sistematico non trascurabili relativi alla collocazione dello stesso all’interno delle ADR. In ciò ben consapevoli del fatto che non ci sia una definizione di ADR che possa costituire la base di un condiviso concetto del fenomeno neanche negli ordinamenti giuridici che tradizionalmente vi hanno dato origine e che gran parte degli studi aventi ad oggetto gli *alternative dispute resolution methods* sottolineano l’esigenza di una collocazione metodologica coerente dal punto di vista giuridico di un fenomeno imponente nella realtà comparistica e italiana che non ha trovato tuttora un ambito definitorio-sistematico.

L’attenzione delle lettrici e dei lettori è quindi condotto al tema de *Il valore del parere pronunciato dal Collegio Consultivo Tecnico* (capitolo di Alessandro Quarta). Una delle questioni di maggiore interesse pratico che emerge dalla disciplina del Collegio Consultivo Tecnico (CCT), infatti, riguarda la natura giuridica delle sue decisioni, specialmente quando queste assumono carattere vincolante per le parti. Già prima della novella del 2024 la dottrina e la giurisprudenza si erano interrogate sulla possibilità di qualificare tali pronunce come lodi arbitrali irrituali, ovvero come determinazioni negoziali che, pur non avendo l’efficacia formale di una sentenza, fossero idonee a definire la controversia con forza di contratto tra le parti. Mentre sul punto la dottrina si mostrava divisa, la giurisprudenza amministrativa incisivamente attribuiva

alle determinazioni del CCT, salva diversa volontà delle parti, valore di “lodo contrattuale” ai sensi dell’art. 808-ter c.p.c., apprendo così scenari complessi e di notevole rilevanza.

Scenari che l’Autore esamina con grande perizia offrendo con consapevolezza e metodo critico soluzioni significative. Soluzioni che si pongono in rapporto dialogico con il capitolo *Il lodo emesso dal CCT, finalità ADR e di efficienza* (curato da Domenico Dalfino), nel quale l’Autore ricorda come la specificità della materia e la peculiarità del contesto in cui il CCT è chiamato ad operare non hanno impedito di attribuire alle determinazioni con valenza arbitrale la natura di veri e propri lodi irrituali, quindi con effetti negoziali. Secondo la tesi preferibile, ricorda il prof. Dalfino, il lodo emesso ai sensi dell’art. 808-ter c.p.c., in quanto “determinazione contrattuale”, allo stesso tempo è un *quid* distinto sia dalla sentenza emessa dal giudice statale sia dal lodo rituale, pur condividendo con l’una e con l’altro la funzione di risolvere una lite e la vincolatività nei confronti delle parti. Tuttavia, l’attribuzione ad un terzo del compito di comporre la controversia discende da un atto di volontà delle parti alla stregua di un negozio transattivo eteronomo, i cui effetti sono riconducibili a quelli dell’art. 1372 c.c. Nessuna idoneità al giudicato, dunque, né esecutività (almeno non ai sensi dell’art. 825 c.p.c., inapplicabile, infatti, ai sensi del n. 5 dell’art. 808-ter c.p.c.).

Sulla scorta delle suesposte considerazioni, Alessandro Quarta prende le mosse per esaminare il *procedimento arbitrale e le regole applicabili*. In particolare, la disciplina della decisione del CCT appare connotata per un verso da un ancoraggio forte con regole espresse di diritto tali da impedire il ricorso a forme di equità o comunque a decisioni esterne al perimetro della disciplina codicistica; dall’altro, dalla possibilità di disporre di varie soluzioni, potendo sceglierne una qualsiasi che si collochi tra i versanti della transazione e del negozio di mero accertamento.

L’Autore sottolinea come il potere decisionale del CCT appare adattabile al caso concreto. L’esperienza applicativa ne ha dimostrato l’utilità in diverse vicende (applicazione meccanica di penali da ritardo, in tema di varianti in sede di esecuzione di un appalto integrato, ecc.) in cui il trascurare l’aspetto teleologico avrebbe determinato un’ingiusta ripartizione delle responsabilità contrattuali.

5.2. Dalle regole del decidere alla eventuale contestazione delle determinazioni assunte dal CCT e alla loro esecuzione. Il *Manuale* segue il suo filo esaminando *L’impugnativa del lodo* (capitolo di Valentina Capasso). Discorrere dell’impugnazione del lodo con riferimento alla determinazione del CCT, come sottolinea l’Autrice, dà per risolta la questione preliminare, attinente alla stessa possibilità di qualificarla come tale: ciò che il correttivo avrebbe reso, secondo alcuni, più complicato, stante la (apparente) scomparsa di una

regola di *default*, quantomeno nelle ipotesi in cui la costituzione del Collegio è obbligatoria.

Se, infatti, l'art. 217, co. 1, c.c.p. continua a prevedere che «[q]uando l'acquisizione del parere o della determinazione non è obbligatoria, le determinazioni del Collegio Consultivo Tecnico assumono natura di lodo contrattuale ai sensi dell'articolo 808-ter del codice di procedura civile se le parti, successivamente alla nomina del Presidente e non oltre il momento dell'insediamento del collegio, non abbiano diversamente disposto», il testo originario dell'art. 215, co. 2, d.lgs. n. 36/2023, che pure prevedeva che il Collegio Consultivo Tecnico adottasse «determinazioni aventi natura di lodo contrattuale» ex art. 808-ter c.p.c. «in assenza di una espressa volontà contraria», è risultato modificato dal correttivo, e oggi dispone che tale valore sia attribuito alla determinazione solo «eventualmente».

A ben vedere, tuttavia, la regola introdotta nel 2023 è stata mantenuta anche con riferimento alle ipotesi di determinazione obbligatoria: l'art. 3, co. 2, All. V.2 prevede infatti in generale che, nel corso della seduta d'insediamento del CCT, i legali rappresentati delle parti sono «tenuti a rendere a verbale dichiarazione in merito alla eventuale volontà di non attribuire alle pronunce del Collegio valore di lodo contrattuale ai sensi dell'articolo 808-ter del Codice di procedura civile».

Su tali importanti temi si sofferma con acuta consapevolezza l'Autrice, offrendo al lettore un valido supporto nel quale la teoria si pone al servizio della pratica. Di ciò offre massima testimonianza anche il capitolo scritto dal prof. Ugo Patroni Griffi su *La riconoscibilità internazionale delle decisioni del Collegio Consultivo Tecnico ai sensi della Convenzione di New York*.

Come ricorda l'Autore, infatti, una delle questioni di maggiore interesse pratico che emerge dalla disciplina del Collegio Consultivo Tecnico (CCT), come recentemente riordinata dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei contratti pubblici), riguarda la natura giuridica delle sue decisioni, specialmente quando queste assumono carattere vincolante per le parti. Già prima della novella del 2024 la dottrina e la giurisprudenza si erano interrogate sulla possibilità di qualificare tali pronunce come lodi arbitrali ir-rituali, ovvero come determinazioni negoziali che, pur non avendo l'efficacia formale di una sentenza, fossero idonee a definire la controversia con forza di contratto tra le parti. Mentre sul punto la dottrina si mostrava divisa, la giurisprudenza amministrativa incisivamente attribuiva alle determinazioni del CCT, salvo diversa volontà delle parti, valore di “lodo contrattuale” ai sensi dell'art. 808-ter c.p.c., aprendo così scenari complessi e di notevole rilevanza. In particolare, assumeva – e come si vedrà assume – un ruolo centrale la questione della loro circolazione e riconoscibilità in ambito internazionale ai sensi della Convenzione sul riconoscimento e l'esecuzione delle Sentenze Arbitrali

Straniere, firmata a New York il 10 giugno 1958 (di seguito, Convenzione di New York). Tale Convenzione rappresenta il cardine del sistema internazionale di riconoscimento dei lodi arbitrali e la sua applicabilità (o meno) alle decisioni vincolanti del CCT ha implicazioni profonde.

L’istituto del CCT si inserisce – nota Patroni Griffi – in un contesto normativo volto alla semplificazione e all’accelerazione nella realizzazione delle opere pubbliche, anche nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), mirando a una de-giurisdizionalizzazione delle controversie attraverso strumenti di giustizia complementare. La questione della riconoscibilità internazionale delle sue decisioni assume, pertanto, un rilievo cruciale in un’epoca di crescente internazionalizzazione degli appalti pubblici. Da un lato, la possibilità di ottenere il riconoscimento e l’esecuzione all’estero delle decisioni favorevoli del CCT potrebbe incentivare gli investimenti da parte di operatori stranieri, offrendo loro una maggiore certezza giuridica e meccanismi di tutela più snelli. Da un altro lato, anche la Pubblica Amministrazione committente potrebbe beneficiare di tale riconoscibilità, potendo agire più agevolmente per l’esecuzione di decisioni a sé favorevoli nei confronti di appaltatori stranieri inadempienti.

5.3. Un altro capitolo si sofferma sulla natura delle determinazioni del CCT per compiere una doverosa *actio finium regundorum* con riguardo ad un altro istituto con finalità non del tutto dissimili. Il riferimento è al lavoro di Emilio Toma su *I rapporti con l’accordo bonario* ma anche con l’arbitrato amministrato. Come ben mette in luce l’Autore, ambedue gli istituti costituiscono strumento procedimentale per la definizione delle riserve, il CCT assommando tale finalità ad altre mentre l’accordo bonario esaurendo in questa l’unica attribuitagli. Pur in questo accomunati, i due istituti divergono profondamente per la natura della funzione e dell’atto esitato nonché per la modalità di individuazione dell’organo compositore e del procedimento.

Da qui l’importanza della trattazione che segnala la peculiarità del CCT che, nella ricorrenza di alcune circostanze, adotta provvedimenti a natura decisoria (deliberazioni) particolarmente rafforzata anche rispetto a quella propria dei lodi arbitrali (artt. 213 e 214) e delle sentenze, in prima istanza, dei Tribunali ordinari. Le determinazioni rese dal CCT, in tema di riserve, possono infatti avere, con il consenso delle parti, natura di lodo contrattuale ex art. 808-ter c.p.c. precludendosi altresì e per espressa previsione normativa la possibilità di ricorrere all’istituto bonario.

Come ricorda Emilio Toma in questo capitolo, tale forma di lodo è assimilato al contratto e si distingue da quello reso ex art. 824-bis – pronunciato con gli effetti della sentenza resa dall’Autorità giudiziaria e quindi impugnabile per nullità (ex art. 828 c.p.c.) nelle pur assai ristrette ricorrenze di cui all’articolo

829 c.p.c. – per gli ancor più ristretti margini di impugnabilità per nullità e comunque per non prevedersi la possibilità (viceversa ammessa per il lodo ex art. 829 c.p.c.) che su volontà delle parti si ammetta l’impugnazione per violazione delle regole di diritto. Cosicché il lodo reso dal CCT ha stabilità decisoria di molto superiore a quello reso in sede di arbitrato amministrato sui contratti pubblici viceversa impugnabile (art. 2013, co. 14 del Codice) «oltre che per motivi di nullità, anche per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia».

6. Una ulteriore parte del lavoro si dedica al profilo delle responsabilità, a cominciare da *La responsabilità dei componenti* (a cura di Valeria Citarella).

L’Autrice assume una posizione molto decisa che, pur condivisa da chi scrive, lascia comunque un margine di opinabilità a fronte dell’incerto oscillare della Giurisprudenza amministrativo-contabile sul tema. Si afferma nel breve capitolo che a dirimere ogni questione rispetto alla configurabilità in capo ai componenti del CTT della responsabilità erariale, infatti, non è solo l’assenza del rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, bensì la funzione latamente arbitrale propria del Collegio, tale da renderlo “estraneo” all’ente pubblico. Escluse, pertanto, la responsabilità erariale per danni cagionati alle amministrazioni derivanti da violazioni di obblighi di servizio e, *a fortiori*, la responsabilità civile per danno ingiusto cagionato a terzi nell’esercizio delle funzioni, condizionata dalla sussistenza di un rapporto organico strettamente inteso, residua l’ipotesi di responsabilità nei confronti delle parti espressamente prevista al richiamato art. 5, co. 2, dell’All.V.2 del Codice, per la ritardata adozione delle (sole) determinazioni.

Il tenore letterale della disposizione, in considerazione della materia trattata, se da una parte induce a escludere che il precezzo debba essere esteso anche al ritardato rilascio dei pareri, dall’altra consente di ritenere sussistente la responsabilità ogni qual volta sia accertato un mero ritardo nell’adozione delle determinazioni, a prescindere dall’eventuale esistenza di ulteriori danni cagionati dal ritardato pronunciamento, e anche in presenza di un pronunciamento successivo, la lesione dovendosi ritenere direttamente connessa al mancato rispetto dei termini stabiliti.

Altri profili rilevanti sono quelli attinenti a *La responsabilità contrattuale da inadempimento dei pareri e delle determinazioni del CCT* (capitolo a cura di Sara Di Cunzolo) e a *La responsabilità erariale da inadempimento dei pareri e delle determinazioni del CCT. L’esimente alla responsabilità erariale* (a cura di P. Grasso).

Come sottolinea Grasso, l’attenzione del legislatore, volta a dare un ruolo propulsivo all’istituto del Collegio Consultivo Tecnico, quale (ulteriore) modalità di risoluzione delle controversie in materia di appalti, non poteva, da ultimo, non valorizzare un aspetto fondamentale per i pubblici ufficiali – non-

ché per tutti coloro che sono legati da un rapporto di servizio con la stazione appaltante – idoneo a garantire, nel coacervo delle disposizioni normative, regolamentari e tecniche, la regolare realizzazione dell’opera nei termini stringenti spesso strettamente collegati all’ottenimento dei finanziamenti, contemplando tale esigenza quanto più possibile con quella di evitare il dispendio di risorse pubbliche e la conseguente responsabilità personale che ne deriva.

7. Il volume, inoltre, dedica una necessaria attenzione alla fase terminale della procedura con *Lo scioglimento* del Collegio (capitolo a cura di Piermassimo Chirulli). Come è noto, lo scioglimento del Collegio Consultivo Tecnico (CCT) è espressamente disciplinato dall’art. 219 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), il cui comma 1 stabilisce che «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».

Come ricorda Chirulli, la semplice lettura del testo legislativo ci consente in prima approssimazione di distinguere due modalità di scioglimento:

- i) nel caso di CCT obbligatorio, lo scioglimento avviene quando il contratto è stato eseguito. Ciò è perfettamente coerente con la funzione del CCT che deve «prevenire le controversie o consentire la rapida risoluzione delle stesse»: tali controversie possono insorgere durante tutto il periodo di esecuzione del contratto, senza che vi siano momenti immuni dalla possibilità dell’insorgenza di contrasti;
- ii) nel caso di costituzione di un CCT non obbligatorio, esso può essere sciolto antecedentemente al termine dell’esecuzione del contratto su accordo delle parti medesime.

Si tratta di modalità con rilevanti profili applicativi – tutt’altro che marginali – che l’Autore indaga ed espone con la sua consueta acutezza e linearità.

* * *

Si è cercato, in questa *Prefazione*, di tracciare il percorso logico, il filo rosso che si snoda lungo tutto il *Manuale*, facendo parlare le Autrici e gli Autori e presentando l’oggetto delle loro riflessioni senza svelarne gli approdi (per non rovinare la sorpresa). La gratitudine mia e degli altri Curatori è per l’eccellente lavoro di chi ha scritto e per l’attenzione che vorrà riservare a questo *Manuale* chi lo leggerà.