

**\*Nicola Durante**

## **La risoluzione extragiudiziale delle controversie: il CCT**

### **1. La risoluzione extragiudiziale delle controversie sui contratti pubblici**

In materia di contratti pubblici, la risoluzione extragiudiziale delle controversie<sup>1</sup> è prevista sin dalla fase dell'evidenza pubblica, che si caratterizza per le posizioni da un lato di potere pubblico – ontologicamente indisponibili, perché correlate all'inderogabilità dell'interesse pubblico – e dall'altro di interesse legittimo; la stessa, tuttavia, acquista piena operatività solo nella fase successiva alla stipula del contratto, ordinariamente connotata da situazioni giuridiche paritetiche di diritto soggettivo, aventi natura disponibile.

Nella fase dell'evidenza pubblica, due sono gli istituti di risoluzione alternativa delle problematiche o delle liti, reali o potenziali.

La prima è costituita dai pareri di precontenzioso dell'ANAC, di cui all'art. 220, comma 1, del codice dei contratti pubblici, secondo cui “su iniziativa della stazione appaltante, dell'ente concedente o di una o più delle altre parti, l'ANAC esprime parere, previo contraddittorio, su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta. L'operatore economico che abbia richiesto il parere o vi abbia aderito lo può impugnare esclusivamente per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia. La stazione appaltante o l'ente concedente che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'ANAC, che può proporre il ricorso di cui al comma 3”<sup>2</sup>.

La seconda è costituita dal collegio consultivo tecnico *ante operam*, di cui all'art. 218 del codice, secondo cui “le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, tramite il RUP, possono costituire, secondo le modalità di cui all'allegato V.2, un collegio consultivo tecnico, formato da tre componenti, per 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”.

---

<sup>1</sup> In generale: RAMAJOLI M., *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Sito della Giustizia amministrativa, Dottrina*, 2015.

<sup>2</sup> Sul potere di ANAC di ricorrere al giudice amministrativo: DURANTE N., *Riflessioni sulla legittimazione a ricorrere delle autorità indipendenti, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 13/2019*, in *Sito della Giustizia amministrativa, Dottrina*, 2019.

Il rapporto tra i due mezzi è regolato dall'art. 6.1.6 delle linee guida sui CCT, in base al quale l'acquisizione del parere del CCT *ante operam* da parte del RUP “non pregiudica il ricorso della stazione appaltante o delle altre parti al parere di precontenzioso ANAC ai sensi dell'art. 211 del codice”.

Non è invece ammesso il rimedio impugnatorio del ricorso al Capo dello Stato, in quanto l'art. 120, comma 1, c.p.a., stabilisce che gli atti delle procedure di appalto e concessione “sono impugnabili unicamente mediante ricorso al tribunale amministrativo regionale competente”<sup>3</sup>.

Nella fase dell'esecuzione del contratto, il codice dei contratti pubblici, al titolo II del libro V, dedicato ai “rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale”, individua quattro diversi istituti: l'accordo bonario, per i lavori (art. 210) e per servizi e forniture (art. 211); la transazione (art. 212); l'arbitrato (art. 213); il collegio consultivo tecnico (artt. 215-219 ed allegato V.2).

L'accordo bonario è strettamente correlato alla tematica delle riserve, cioè alle pretese patrimoniali che il contraente privato accampa nei confronti della stazione appaltante, mediante iscrizione nel registro di contabilità; in proposito, se nel contraddittorio tra le parti la richiesta è ritenuta fondata, il RUP o un esperto della Camera arbitrale possono formulare una proposta che, se accettata, viene suggellata in un accordo bonario avente natura di transazione. Il ricorso all'accordo bonario è precluso alle parti che chiedano al CCT di esprimersi sulle riserve con determinazione, anziché con parere (art. 216 del codice).

La transazione è un istituto residuale, consentito soltanto laddove non siano praticabili altri rimedi alternativi all'azione giurisdizionale; ha forma scritta *ad substantiam* e, allorché il valore oggetto di concessione o di rinuncia sia superiore a 100.000 euro o 200.000 euro per i lavori pubblici, necessita del parere (obbligatorio, ma non vincolante) dell'Avvocatura dello Stato, di un legale interno ovvero del funzionario apicale preposto al contenzioso dell'ente.

L'arbitrato è un tipico procedimento para-giurisdizionale previsto in via generale, dall'art. 12 c.p.a., per tutte le controversie “concernenti diritti soggettivi” appartenenti alla giurisdizione amministrativa. Esso si conclude con un lodo rituale, impugnabile per nullità o per violazione delle regole di diritto.

## **2. Il collegio consultivo tecnico (CCT)**

### **2.1. Premessa espositiva**

---

<sup>3</sup> Sui rapporti tra sistema dei ricorsi amministrativi ed i rimedi alternativi alla giurisdizione: FANTINI S., *Le analogie e le differenze con lo strumento del ricorso amministrativo e le ADR nella materia degli appalti*, in *Sito della Giustizia amministrativa, Dottrina*, 2021.

Il collegio consultivo tecnico è disciplinato all'interno del codice dei contratti pubblici e dalle linee guida del Consiglio superiore dei lavori pubblici, approvate dal Ministro delle infrastrutture con decreto del 17 gennaio 2022<sup>4</sup>.

Recentemente, il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 ha modificato in più parti le disposizioni sul CCT e, a tal riguardo, l'art. 225-*bis*, comma 5, del codice dei contratti pubblici, ha previsto che, in mancanza di un'espressa volontà contraria delle parti, le nuove norme si applichino anche ai collegi già costituiti, ad eccezione di quelli riguardanti servizi e forniture.

Pertanto, nel prosieguo della presente trattazione si farà riferimento alle norme come oggi in vigore, pur nella consapevolezza che queste, per volontà espressa di entrambe le parti, potrebbero non applicarsi alle fattispecie sorte antecedentemente al 2025.

## **2.1. Funzione e natura del CCT**

L'art. 215 del codice assegna al CCT il compito di “prevenire le controversie o consentire la rapida risoluzione delle stesse o delle dispute tecniche di ogni natura che possano insorgere nell'esecuzione dei contratti”.

Più nel dettaglio, l'art. 4.1.1 delle linee guida indica, quale “finalità istituzionale del CCT”, “quella di accompagnare l'intera fase di esecuzione, dall'avvio dei lavori e fino al collaudo degli stessi, per intervenire in tempo reale su tutte le circostanze che possano generare problematiche incidenti sull'esecuzione”. L'art. 6.1.1 chiarisce, poi, che “il CCT svolge una funzione generale di supporto e assistenza alle parti nel corso dell'esecuzione dell'opera fin dall'avvio dei lavori, al fine di prevenire l'insorgere o di risolvere tempestivamente le questioni che possano costituire ostacolo alla celere esecuzione a regola d'arte”.

Esistono tre differenti tipologie di CCT:

a) il CCT obbligatorio in corso d'opera, “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” (art. 215, comma 1), nonché “nel caso di contratti misti ... ogni qualvolta la parte dei lavori supera la soglia di rilevanza europea” e nei “contratti stipulati attraverso accordi quadro con uno o più operatori economici, [ed] in tali ipotesi, l'importo di riferimento è quello dei singoli accordi attuativi” (art. 7, comma 2, dell'allegato V.2). Quando l'appalto è aggiudicato per lotti distinti, “la costituzione del CCT è obbligatoria con riferimento ai soli lotti di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza

---

<sup>4</sup> Trattasi di atto interpretativo/attuativo della legge, privo di natura regolamentare, pubblicato in G.U., s.g., 7 marzo 2022.

europea, senza riguardo al valore complessivo stimato della totalità di tali lotti” (art. 7, comma 3, dell’allegato V.2);

b) il CCT facoltativo in corso d’opera “per lavori di importo inferiore alla soglia europea. In tal caso le parti sono tenute a precisare quali compiti intendono attribuire al CCT tra quelli previsti dagli articoli 215, 216, 217 e 218 del codice” (art. 3, comma 4, dell’allegato V.2) e comunque, per gli altri contratti pubblici per cui esso non è obbligatorio;

c) il CCT facoltativo *ante operam*, nominato dalla stazione appaltante “per 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” (art. 218).

Le linee guida, all’art. 1.3.2, “raccomandano” la costituzione del CCT *ante operam* per le opere finanziate con risorse del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del piano nazionale complementare (PNC), prevedendo, all’art. 1.4.1, che i suoi componenti possano formare anche il CCT della fase di esecuzione, essendo stabilito che l’affidatario, nei 10 giorni dall’avvio dell’esecuzione, “dovrà comunicare se intende sostituire o confermare, in tutto o in parte, i nominativi dei componenti prescelti dalla stazione appaltante nella fase antecedente all’esecuzione delle opere”.

Ai sensi dell’art. 2.3 delle linee guida, “l’inottemperanza dell’obbligo di costituzione del CCT, ovvero il ritardo nella costituzione dello stesso, nel caso di affidamenti superiori alla soglia”, oltre ad essere fonte di responsabilità per il RUP, comporta l’attivazione dei poteri sostitutivi della stazione appaltante.

Inoltre, “in caso di mancata designazione, la parte non inadempiente può rivolgersi al Presidente del Tribunale ordinario dove ha sede la stazione appaltante, individuata quale sede del CCT”. Tale indicazione delle linee guida non è stata seguita dal giudice amministrativo, che ha trattenuto la giurisdizione sul silenzio inadempimento della stazione appaltante<sup>5</sup>.

Alla luce di quanto sopra, può ritenersi che il CCT *in executivis* si configuri quale organismo stabile ed indipendente con compiti di consulenza e supporto tecnico-giuridico in favore delle parti e, all’occorrenza, di risoluzione extragiudiziale delle controversie insorte<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 20 giugno 2022, n. 1638, in *Sito della Giustizia amministrativa, Decisioni e pareri*.

<sup>6</sup> FRANCARIO F., *Il collegio consultivo tecnico, organismo atipico di mediazione e di conciliazione in ambito pubblicistico*, in *Sito Giustizia Insieme*, 2023, secondo cui “l’istituto non risulta pensato come misura semplicemente deflattiva del contenzioso, finalizzata ad evitare l’aggravio dei carichi di lavoro dei tribunali ordinari e a rinverdire la stagione dei giudizi arbitrali per accertare maggiori compensi o risarcimenti all’operatore economico. Al contrario, l’istituto è pensato proprio per rendere l’esecuzione del contratto impermeabile e insensibile alla lite, per evitare cioè che

O, in alternativa, rappresenti “una sorta di *dispute board* o *advisory board*, con il principale scopo di prevenzione del contenzioso”<sup>7</sup>.

Nel parere sullo schema del decreto c.d. “correttivo” del codice appalti, il Consiglio di Stato ha suggerito, rimanendo inascoltato, di qualificare l’attività del CCT come “funzione giustiziale di pubblico interesse”<sup>8</sup>.

Il CCT *ante operam* è invece un organo consultivo indipendente della P.A., cui spetta decidere se istituirlo e chi nominare e potendo le richieste di parere pervenire solo dal RUP.

Per entrambe le figure, il fondamento assiologico va ricercato nel principio del risultato<sup>9</sup>, che è alla base del nuovo codice dei contratti; pure comune alle due figure è la natura del rapporto che lega i membri del CCT alle parti, che è da ricondurre “alla figura del mandato (artt. 1703 ss. c.c.), ed ha natura fiduciaria”<sup>10</sup>.

## 2.2. Attività del CCT

Gli atti principali del CCT sono:

- i pareri su attività della stazione appaltante, aventi carattere preventivo e consultivo;
- le determinazioni su questioni controverse, con o senza valore di lodo contrattuale.

Pareri e determinazioni possono essere obbligatori o facoltativi, a seconda che debbano essere richiesti necessariamente, o meno.

Il CCT esercita, poi, una costante attività di monitoraggio, che si estrinseca nello svolgimento di “riunioni periodiche per monitorare l’andamento dei lavori e a formulare, ove ritenuto opportuno, osservazioni alle parti” (art. 4, comma 3, dell’allegato V.2).

---

si originino situazioni contenziose che possano ritardare o pregiudicare la realizzazione dell’opera pubblica o che, una volta ultimata, possano aumentarne il costo finale *secundum eventum litis*”; COLARUSSO A.M., *Il decreto legge “Semplificazioni”: alcune novità in tema di esecuzione dei contratti pubblici*, in *Amministrativamente*, 2020, fasc. 4, 80, secondo cui trattasi di “un organo tecnico qualificato e stabilmente posto a supporto delle parti del contratto, sulla base di un *project-based approach* che, in relazione alle controversie e dispute tecniche tra le parti, dovrebbe rappresentare “l’equivalente legale della medicina preventiva”, operando in modo deformalizzato, in contraddittorio e anche attraverso sistemi telematici.

<sup>7</sup> VOLPE C., *Il collegio consultivo tecnico. Un istituto ancora dagli incerti confini*, in *Sito della Giustizia amministrativa, Dottrina*, 2020; PERFETTI L.R., *Derogare non è semplificare. Riflessioni sulle norme introdotte dai decreti semplificazioni ed in ragione del PNRR nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Urb. e appalti*, 4, 2022, p. 441 ss., secondo cui “la funzione di questi strumenti [i *dispute boards*] può ricondursi in particolare alla prevenzione di comportamenti opportunistici o ‘autoprotettivi’ dei contraenti nei rapporti di durata, quali ad esempio l’iscrizione cumulativa di riserve, suscettibili di erompere in contenziosi in mancanza di immediata soluzione delle cause generative”.

<sup>8</sup> Cons. stato, Comm. spec., parere 2 dicembre 2024, n. 1453, in *Sito della Giustizia amministrativa, Decisioni e pareri*.

<sup>9</sup> FRANCARIO F., *op. cit.*, parla di “strumento finalizzato ad assicurare la tutela in forma specifica dell’interesse alla realizzazione dell’opera, facendo sì che le parti siano accompagnate e assistite, praticamente in tempo reale, nell’esecuzione del contratto da un organismo di mediazione e conciliazione permanentemente attivo”.

<sup>10</sup> T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 11 novembre 2024, n. 1582, in *Sito della Giustizia amministrativa, Decisioni e pareri*.

Le riunioni periodiche sono obbligatorie per le opere comprese o finanziate in tutto o in parte nell'ambito del PNRR e del PNC, allo scopo di consentire al CCT di "rimanere informato sull'andamento dei lavori" e di "formulare osservazioni che la stazione appaltante o il commissario sono tenuti a trasmettere immediatamente al Consiglio superiore dei lavori pubblici ai fini del monitoraggio sul rispetto del cronoprogramma del PNRR" (art. 4.2.2 delle linee guida).

La periodicità e le modalità di svolgimento delle riunioni e degli eventuali sopralluoghi vanno definiti in considerazione all'oggetto ed alla complessità dell'appalto; di ogni riunione dev'essere redatto apposito verbale da inoltrare alle parti (art. 4.1.3 delle linee guida).

Di quest'attività, oltre alle parti, vanno informati il RUP e la commissione di collaudo tecnico-amministrativo.

Il CCT esercita, ancora, una generale attività di mediazione e conciliazione, "finalizzata alla scelta della migliore soluzione per la celere esecuzione dell'opera a regola d'arte", che il collegio può esperire anche quando è stata chiesta una determinazione con valore di lodo contrattuale (art. 215, comma 2).

Infine, è posto in capo ai presidenti dei CCT un obbligo d'informazione nei confronti:

- dell'Osservatorio permanente di monitoraggio sui CCT, istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, cui vanno digitalmente trasmessi, entro 5 giorni dalla loro adozione, gli atti di cui all'art. 6, comma 1, dell'allegato V.2 ed agli artt. 8.2 e 8.3 delle linee guida. La mancata o ritardata comunicazione senza giustificato motivo costituisce grave inadempienza del presidente che, ove reiterata, può precludere dell'assunzione di ulteriori incarichi nei CCT;

- della commissione di collaudo in corso d'opera, cui vanno trasmessi la costituzione del CCT, i pareri e le determinazioni rilasciati, nonché ogni altra attività di interesse per detta commissione (art. 4.1.4 delle linee guida).

### **2.3. Obbligatorietà del parere e della determinazione**

Il parere è obbligatorio:

- 1) "nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante ed 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" (art. 216, comma 1). A tal fine, l'art. 4, comma 1, dell'allegato V.2 fa obbligo al RUP di chiedere il parere "se l'appaltatore, al fine di non incorrere in decadenze, iscriva riserve senza formulare anche il relativo quesito" e la riserva sia "tale da incidere sulla regolare esecuzione dei lavori";

2) “nei casi di risoluzione contrattuale”, anche “in ordine alla possibilità che gravi motivi tecnici ed economici rendano preferibile la prosecuzione con il medesimo soggetto” (art. 216, comma 2).

Negli altri casi, il parere è facoltativo ed è reso su richiesta delle parti (art. 217).

La determinazione è obbligatoria:

1.1) nel precedente caso 1), se le parti congiuntamente la chiedano in luogo del parere;

1.2) in caso di “sospensione imposta da gravi ragioni di ordine tecnico, idonee a incidere sulla realizzazione a regola d’arte dell’opera, in relazione alle modalità di superamento delle quali non vi è accordo tra le parti” (art. 216, comma 4)<sup>11</sup>;

1.3) in caso di “riserve od altre richieste in merito al collaudo”, non potendo diversamente il collegio ritenersi sciolto (art. 219, comma 1-*bis*).

Negli altri casi, la determinazione è facoltativa ed è resa su richiesta delle parti (art. 217).

La devoluzione della controversia all’autorità giurisdizionale o l’attivazione di una procedura di accordo bonario preclude al CCT di assumere determinazioni o di rendere pareri sulla specifica questione (art. 6.1.5 delle linee guida).

Aldilà di queste due ipotesi, se il CCT è obbligatorio (e non facoltativo<sup>12</sup>), è inibito alle parti sottrarre specifiche questioni all’esame del collegio o, “diversamente, si realizzerebbe una limitazione al suo funzionamento, in possibile contrasto con l’obbligatorietà della relativa costituzione e con la predeterminazione *ex lege* delle relative attribuzioni”<sup>13</sup>.

Infine, l’art. 217, comma 1 consente alle parti di convertire i pareri non obbligatori in determinazioni con valore di lodo contrattuale, ove e per quanto la questione sottostante si ricolleggi ad una controversia di natura contrattuale<sup>14</sup>.

## 2.4. Efficacia del parere e della determinazione

Ai sensi dell’art. 215, la determinazione ed il parere del CCT sono sempre obbligatori per le parti e la loro inosservanza “costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali”.

---

<sup>11</sup> L’attuale formulazione dell’art. 216 del codice sembra avere superato l’affermazione giurisdizionale secondo cui il parere sulla risoluzione per grave inadempimento non riveste natura obbligatoria (Cons. Stato, Sez. V, 7 giugno 2022, n. 4650, in *Sito della Giustizia amministrativa, Decisioni e pareri*).

<sup>12</sup> L’art. 3, comma 4, dell’allegato V.2) dispone che, nel CCT facoltativo, le parti sono tenute a precisare “quali compiti intendono attribuire al CCT tra quelli previsti dagli articoli 215, 216, 217 e 218 del codice”.

<sup>13</sup> ANAC, delibere n. 29/2023, n. 532/2021 e n. 206/2021, in *Sito ANAC*.

<sup>14</sup> GOISIS F., *Il collegio consultivo tecnico e la sua veste arbitrale: profili sostanziali e di tutela giurisdizionale*, in *Sito Giustizia Insieme*, 2024.

Inoltre, “l’inosservanza dei pareri o delle determinazioni del collegio consultivo tecnico è valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale”, mentre “l’osservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva l’ipotesi di condotta dolosa”. Per “condotta dolosa”, deve intendersi la condotta della parte che osservi una determinazione non avente valore di lodo contrattuale o un parere, nella consapevolezza della sua manifesta erroneità o illegittimità.

Qualora ciò sia ravvisabile, le parti possono chiedere al collegio di rideterminarsi sui punti critici; possono altresì non dare esecuzione alla decisione non vincolante, riservandosi di offrire la “prova contraria” nell’eventuale contenzioso giurisdizionale, così scongiurando la presunzione legale di “grave inadempimento degli obblighi contrattuali”.

Le determinazioni dei CCT in corso d’opera possono avere valore di lodo contrattuale *ex art. 808-ter c.p.c.* (c.d. arbitrato irrituale): tali atti sono qualificati dall’art. 5.1.2 delle linee guida come “determinazioni a carattere dispositivo, direttamente attributive di diritti o costitutive di obblighi in capo alle parti, attesa l’efficacia tipica del lodo contrattuale irrituale”<sup>15</sup>.

Il lodo contrattuale, integrando in modo vincolante le pattuizioni delle parti, presuppone una manifestazione di volontà in tal senso, in forza del principio secondo cui “il fondamento di qualsiasi arbitrato è da rinvenirsi nella libera scelta delle parti: perché solo la scelta dei soggetti (intesa come uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all’art. 24, comma primo, Cost.) può derogare al precetto contenuto nell’art. 102, comma primo, Cost. ..., sicché la fonte dell’arbitrato non può più ricercarsi e porsi in una legge ordinaria o, più generalmente, in una volontà autoritativa”<sup>16</sup>.

E’ quindi criticabile che il correttivo al codice dei contratti abbia sottoposto un tale fondamentale diritto ad un termine di decadenza, prevedendo che la detta volontà si ritiene formata, quando le parti “non abbiano diversamente disposto” successivamente alla nomina del presidente e non oltre il momento d’insediamento del CCT (art. 217 del codice ed art. 5.1.4 delle linee guida).

---

<sup>15</sup> La norma supera, quindi, l’affermazione giurisprudenziale secondo cui, per la risoluzione delle controversie derivanti da contratti conclusi con privati, P.A. non può avvalersi dello strumento dell’arbitrato irrituale o libero poiché, in tal modo, il componimento della vertenza verrebbe ad essere affidato a soggetti che, oltre ad essere individuati in difetto di qualsiasi procedimento legalmente determinato e, pertanto, senza adeguate garanzie di trasparenza e pubblicità della scelta, sarebbero pure destinati ad operare secondo modalità parimenti non predefinite e non corredate dalle dette garanzie (Cass. civ., Sez. un., 16 aprile 2009, n. 8987, in *Corr. giur.*, 2009, 1620, con nota di ROLFI F., *La Suprema Corte e l’arbitrato irrituale: segnali di un ripensamento?*).

<sup>16</sup> Corte cost. 13 giugno 2018, n. 123 e 8 giugno 2005, n. 221, in *Sito Corte costituzionale*.

La medesima volontà è inoltre considerata implicita nella richiesta con cui le parti demandano al collegio di esprimersi sulle riserve con determinazione, anziché con parere (caso 2.1 del paragrafo precedente); in tal caso, è precluso il rimedio dell'accordo bonario.

La deliberazione non può avere valore di lodo in due sole ipotesi: in caso di risoluzione, sospensione coattiva e modalità di prosecuzione dei lavori (art. 217, comma 1, del codice) e quando si controverta su situazioni giuridiche d'interesse legittimo sorte nel corso dell'attuazione del contratto (es. la revisione prezzi), in analogia all'art. 12 c.p.a. e stante la natura non "contrattuale" delle posizioni giuridiche contrapposte.

Nelle altre ipotesi, le parti sono libere di stabilire la forza di lodo, a condizione che le questioni giuridiche sottostanti abbiano consistenza e sostanza "di causa sopra diritti...", e non già disputa su mere questioni che non configurano necessariamente una minima unità azionabile in giudizio<sup>17</sup>.

Infatti, il presupposto necessario per l'attribuzione del valore di lodo è dato dalla natura patrimoniale della pretesa o del profilo tecnico in discussione, che devono essere astrattamente suscettibili di sfociare in una controversia su diritti ed obbligazioni contrattuali<sup>18</sup>.

## **2.5. Procedimento per l'espressione del parere o della determinazione**

L'art. 4 dell'allegato V.2 prevede che il procedimento deliberativo del CCT in corso d'opera sia attivabile da ciascuna delle parti, o da entrambe congiuntamente, con la presentazione di un quesito scritto indirizzato anche all'altra parte.

La richiesta dev'essere corredata di tutta la documentazione necessaria ad illustrare le ragioni della contestazione e deve precisare quale sia la domanda proposta.

Se la deliberazione richiesta riguarda riserve, resta fermo l'onere della loro iscrizione; in tal caso, l'acquisizione della relazione riservata della commissione di collaudo è rimessa alla discrezionalità del RUP ed i termini per la deliberazione rimangono sospesi sino alla sua acquisizione (art. 6.1.4 delle linee guida).

Nel CCT *ante operam* l'acquisizione del parere avviene esclusivamente ad opera del RUP (art. 6.1.6 delle linee guida).

Nello svolgimento dei procedimenti sui quesiti che vengono allo stesso sottoposti e nella relativa istruttoria, il CCT è tenuto ad assicurare il pieno rispetto del principio del contraddittorio tra le parti.

---

<sup>17</sup> ANAC, *Esame e commento degli articoli del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, in Sito Anac.*

<sup>18</sup> GOISIS F., *op. cit.*

E' previsto che "in nessun caso il CCT si può pronunciare in assenza dei quesiti di parte" e che "l'inosservanza di tale divieto comporta la nullità delle determinazioni eventualmente assunte".

A tale divieto fa deroga l'art. 216 del codice, che riconosce al CCT il potere ufficioso ed obbligatorio (cioè, che prescinde dal contenuto dei quesiti formulati dalle parti):

- in caso di risoluzione contrattuale, di "valuta[re] anche la possibilità di decidere: a) se procedere all'esecuzione in via diretta dei lavori, anche avvalendosi, nei casi consentiti dalla legge, previa convenzione, di altri enti o società pubbliche nell'ambito del quadro economico dell'opera; b) se interpellare progressivamente i soggetti che hanno partecipato alla originaria procedura di gara come risultanti dalla relativa graduatoria, per stipulare un nuovo contratto per l'affidamento del completamento dei lavori, se tecnicamente ed economicamente possibile e alle condizioni proposte dall'operatore economico interpellato; c) se indire una nuova procedura per l'affidamento del completamento dell'opera; d) se proporre alle autorità governative la nomina di un commissario straordinario per lo svolgimento delle attività necessarie al completamento dell'opera" (comma 3);

- in caso di "sospensione ... imposta da gravi ragioni di ordine tecnico, idonee a incidere sulla realizzazione a regola d'arte dell'opera, in relazione alle modalità di superamento delle quali non vi è accordo tra le parti", di "accerta[re] l'esistenza di una causa tecnica di legittima sospensione dei lavori e indica[re] le modalità, tra quelle di cui ai commi 2 e 3, con cui proseguire i lavori e le eventuali modifiche necessarie da apportare per la realizzazione dell'opera a regola d'arte", il tutto "entro quindici giorni dalla comunicazione della sospensione dei lavori oppure della causa che potrebbe determinarla" (comma 4).

Ai fini della deliberazione, è "facoltà del Collegio procedere ad audizioni informali delle parti o convocare le parti per consentire l'esposizione in contraddittorio delle rispettive ragioni", rimanendo però esclusa la possibilità di disporre consulenza tecnica d'ufficio (art. 4, comma 3, dell'allegato V.2).

Le deliberazioni del CCT sono assunte e sottoscritte dalla maggioranza dei componenti nei 15 giorni decorrenti dalla comunicazione del quesito, se formulato congiuntamente dalle parti, ovvero dal momento in cui si è perfezionata la formulazione di più quesiti distinti in ordine alla medesima questione.

In caso di particolari esigenze istruttorie, possono essere adottate entro 20 giorni dalla comunicazione dei quesiti.

Non è contemplato il deposito di un dispositivo, neppure su richiesta delle parti, ma il CCT può redigere nel termine di legge una motivazione succinta della determinazione sottoscritta dalla maggioranza dei componenti e, se del caso, integrarla nei successivi 15 giorni.

Il superamento dei termini non è causa d'invalidità della deliberazione tardiva, ma – e solo “in assenza di giustificato motivo” – di decurtazione del compenso del collegio, ai sensi dell'art. 7.2.4 delle linee guida.

In mancanza di pattuizioni contrarie, va riconosciuta al CCT la capacità di decidere, ove opportuno, secondo equità o attraverso proposte transattive<sup>19</sup>.

## **2.6. Scioglimento del CCT**

Ai sensi dell'art. 219 del codice, il CCT 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. Il contratto si considera eseguito alla data della sottoscrizione dell'atto di collaudo o regolare esecuzione.

Laddove, tuttavia, sussistano riserve od altre richieste in merito al collaudo, il collegio è sciolto solo con l'adozione della pronuncia su di esse, che assume dunque natura obbligatoria.

## **2.7. La giurisdizione nelle controversie sui CCT**

Ai sensi dell'art. 217, comma 3, del codice “le determinazioni aventi natura di lodo contrattuale sono impugnabili nei casi e nei modi indicati dall'articolo 808-ter, secondo comma, del codice di procedura civile”.

Resta inoltre ferma la facoltà d'impugnare il lodo per nullità da violazione di norme imperative sostanziali, ai sensi dell'art. 829, c. 3, c.p.c., e dunque anche per violazione del divieto di modifica sostanziale del contratto e quindi del divieto di affidamento diretto, atteso che una diversa interpretazione andrebbe in contrasto con il diritto dell'U.E.<sup>20</sup>.

Sui relativi giudizi è competente il giudice ordinario *ex art. art. 808-ter c.p.c.*, dovendosi escludere la possibilità di un lodo contrattuale avente ad oggetto posizioni d'interesse legittimo e non essendo devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le posizioni di diritto soggettivo in materia di contratti pubblici.

---

<sup>19</sup> GOISIS F., *op. cit.*, secondo cui “è proprio grazie alla duttilità di un'amichevole composizione (possibile sia in sede arbitrale che, a fortiori, di mera attività consultiva) che il CCT può più efficacemente perseguire l'interesse primario della celere e diligente realizzazione dell'opera/esecuzione del contratto”.

<sup>20</sup> Sempre GOISIS F., *op. cit.*

L'art. 4 dell'allegato V.2 prevede che, se il giudice dell'impugnazione conferma interamente il contenuto della determinazione, esclude la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice che non ha osservato la determinazione, riferibili al periodo successivo alla formulazione della stessa, e la condanna al rimborso delle spese sostenute dalla parte soccombente relative allo stesso periodo, nonché al versamento all'entrata del bilancio dello Stato di un'ulteriore somma di importo corrispondente al contributo unificato dovuto.

La giurisdizione sugli atti dell'amministrazione fondati su pareri o su determinazioni prive di valore di lodo va regolata secondo il criterio della *causa petendi*.

Essa, pertanto, spetta sempre al giudice amministrativo nel CCT *ante operam* e normalmente al giudice ordinario nel CCT in corso d'opera (ad esempio, sulla determinazione in tema di risoluzione contrattuale<sup>21</sup>).

Nondimeno, se la controversia in corso d'opera riguarda un'attività autoritativa, come la revisione dei prezzi<sup>22</sup>, essa è devoluta al giudice amministrativo.

Come precedentemente esposto, è stata ritenuta la giurisdizione amministrativa di legittimità in ipotesi d'impugnazione del silenzio, o del diniego espresso, della stazione appaltante di costituire un CCT obbligatorio, sul rilievo che trattansi di "organo la cui costituzione, ancorché successiva al contratto, non costituisce una libera scelta dell'operatore economico (espressione di autonomia contrattuale) al fine di risolvere questioni che potrebbero sorgere nel corso dell'esecuzione dei lavori, ma si pone quale espressione di un potere autoritativo vincolato (essendo la relativa costituzione obbligatoria) con il fine di soddisfare un interesse pubblico (la rapida risoluzione delle controversie in fase esecutiva al fine del dare un'accelerazione agli investimenti e alla realizzazione e completamento delle infrastrutture)"<sup>23</sup>.

A diverse conclusioni – giurisdizione del giudice ordinario – si è invece giunti in relazione all'impugnazione dell'atto di nomina o di revoca di uno o più componenti del collegio, e ciò muovendo dall'assunto per cui "nella scelta del componente di parte da indicare per il costituendo collegio consultivo tecnico, la stazione appaltante non esercita un potere pubblicistico, bensì un potere di natura privatistica [e] lo stesso è a dirsi per la decisione di revocare quella scelta, ove il rapporto di fiducia venga meno"<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Cons. Stato, Sez. V, 7 giugno 2022, n. 4650, *cit.*

<sup>22</sup> T.A.R. Veneto, Sez. II, 23 gennaio 2024, n. 104, in *Sito della Giustizia amministrativa, Decisioni e pareri*.

<sup>23</sup> T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 20 giugno 2022, n. 1638, *cit.*

<sup>24</sup> T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 11 novembre 2024, n. 1582, *cit.*