

Collegi consultivi tecnici: il correttivo al codice conferma l'applicabilità solo residuale delle linee guida M.I.T. del 2022

*Ennio Antonio Apicella**

SOMMARIO: 1. Le linee guida M.I.T. del 2022: fonte normativa e ambito di intervento - 2. L'applicabilità solo parziale delle linee guida dopo l'entrata in vigore del codice del 2023 - 3. L'ulteriore delimitazione operata dal correttivo del 2024 - 4. Il regime transitorio della disciplina sui collegi introdotta dal correttivo.

1. Le linee guida M.I.T. del 2022: fonte normativa e ambito di intervento.

Com'è noto, il nuovo codice dei contratti pubblici ha stabilizzato e rivitalizzato il collegio consultivo tecnico, individuandolo come rimedio generale per prevenire o consentire la rapida risoluzione delle controversie e delle dispute tecniche di ogni natura che possano insorgere nell'esecuzione dei contratti (art. 215 d.lgs. n. 36 del 2013: di seguito, codice).

L'intervento correttivo di fine anno 2024 (d.lgs. n. 209 del 2004: di seguito, correttivo) ha riportato l'istituto al suo originario ambito applicativo, costituito dagli appalti di lavori superiori alla soglia di rilevanza europea, dopo la scelta inizialmente operata dal codice di comprendervi anche lo svolgimento di servizi e forniture di importo pari o superiore a un milione di euro.

Dopo le alterne vicende collegate alla sua istituzione, repentina soppressione e rinascita (1), il collegio consultivo tecnico aveva trovato una “definitiva” - ma solo *temporanea* - sistemazione nell'art. 6 d.l. n. 76/2020 (conv. in legge n. 120/2022).

Infatti, secondo il comma 1 dell'art. 6 cit., “*fino al 30 giugno 2023, per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'art. 35 del d.lgs. n. 50 del 2016, è obbligatoria, presso ogni stazione appaltante, la costituzione di un collegio consultivo tecnico, prima dell'avvio dell'esecuzione, o comunque non oltre dieci giorni da tale data, con i compiti previsti dall'articolo 5, nonché di rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso. Per i contratti la cui esecuzione sia già iniziata alla data di entrata in vigore del presente decreto, il collegio consultivo tecnico è nominato entro il termine di trenta giorni decorrenti dalla medesima data*”.

(*) Avvocato distrettuale dello Stato di Catanzaro.

(1) Sull'altalenante evoluzione normativa dell'istituto v., tra gli altri, C. VOLPE, *Il collegio consultivo tecnico. Un istituto ancora dagli incerti confini*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2020, § 2; F. FRANCIOSI, *Il collegio consultivo tecnico, organismo atipico di mediazione e di conciliazione in ambito pubblicistico*, in www.giustiziainsieme.it, 2023, § 1; P. DE BERNARDINIS, *Commento agli artt. 215-219*, in *Codice dei contratti pubblici*, a cura di GIOVAGNOLI e ROVELLI, Milano 2024, 1920 ss.

Il comma 8-bis del medesimo art. 6 d.l. n. 76/2020 disponeva che “... *con provvedimento del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sono approvate apposite linee guida volte a definire, nel rispetto di quanto stabilito dal presente articolo, i requisiti professionali e i casi di incompatibilità dei membri e del presidente del collegio consultivo tecnico, i criteri preferenziali per la loro scelta, i parametri per la determinazione dei compensi rapportati al valore e alla complessità dell’opera, nonché all’entità e alla durata dell’impegno richiesto ed al numero e alla qualità delle determinazioni assunte, le modalità di costituzione e funzionamento del collegio e il coordinamento con gli altri istituti consultivi, deflativi e contenziosi esistenti...*”.

La fonte primaria, dunque, attribuiva all’atto amministrativo un ambito di intervento molto ampio, che muove dai requisiti professionali, casi di incompatibilità e criteri preferenziali per la scelta dei componenti del collegio, include i parametri per la determinazione dei compensi (da commisurare al valore e complessità dell’opera, all’entità e alla durata dell’impegno richiesto ed al numero e qualità delle determinazioni assunte), e giunge fino alle modalità di costituzione e funzionamento del collegio ed al coordinamento con gli altri istituti consultivi, deflativi e contenziosi previsti dalla disciplina dell’esecuzione delle opere pubbliche.

Infatti, l’art. 1 D.M. 17 gennaio 2022 n. 12, prevede che “*in attuazione di quanto previsto dall’art. 6 del d.l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020 n. 120, sono adottate le linee guida per l’omogenea applicazione, da parte delle stazioni appaltanti, delle disposizioni in materia di collegio consultivo*”.

Le linee guida disciplinano “*la costituzione del collegio consultivo tecnico ai sensi dell’art. 6 del d.l. n. 76/2020*” (§ 1.2.1) e richiamano ripetutamente lo stesso d.l. n. 76 in tema di obbligatorietà del collegio (§ 1.3.1), costituzione, durata dell’incarico e scelta dei componenti (§§ 2.1, 2.2 e 2.6.1), inosservanza dell’obbligo di costituzione (§ 2.3), requisiti professionali e incompatibilità (§§ 2.4.1 e 2.5), insediamento, funzioni e compiti dell’organismo (§ 3), natura delle decisioni (§ 5.1), oneri di funzionamento (§ 7.2.4), monitoraggio delle attività (§ 8).

Le linee guida del 2022 sono, dunque, dichiaratamente attuative dell’art. 6 cit., il quale, tuttavia, prevede espressamente un termine finale di efficacia per le disposizioni ivi contenute, in quanto dispone la costituzione obbligatoria, presso ogni stazione appaltante, di un collegio consultivo tecnico per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche sopra-soglia, “*fino al 30 giugno 2023*”, venendo così a coordinarsi con l’efficacia generale attribuita alle norme del codice (1° luglio 2023).

Solo limitatamente agli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal P.N.R.R. e dal P.N.C., le disposizioni di cui agli artt. 1, 2

(ad esclusione del comma 4), 5, 6 e 8 del d.l. n. 76/2020 cit., “*si applicano fino al 30 giugno 2024, salvo che sia previsto un termine più lungo*” (così, l’art. 14, comma 4, d.l. n. 13 del 2013, conv. in legge n. 41/2023) (2).

Ne consegue che, dal 1° luglio 2023 (o dal 1° luglio 2024, per gli interventi finanziati con risorse P.N.R.R. e P.N.C., non risultando ulteriori differimenti del termine di efficacia), le linee guida M.I.T. del 2022 sono divenute *ex se* inapplicabili, essendo cessata l’efficacia della fonte normativa che ne aveva legittimato l’adozione.

In virtù del richiamo operato dall’art. 1, comma 5, dell’allegato V.2 al codice, il comma 7-*bis* dell’art. 6 d.l. n. 76/2020 continuava a definire l’importo massimo dei compensi del collegio (3).

2. L’applicabilità solo parziale delle linee guida dopo l’entrata in vigore del codice del 2023.

Il codice e l’allegato V.2 hanno disciplinato *ex novo* il collegio consultivo tecnico, normando parte delle materie che, in precedenza, l’art. 6, comma 8-*bis*, del d.l. 76/2020 affidava all’atto amministrativo.

In particolare, la fonte primaria regola direttamente l’ambito di intervento del collegio, la natura e gli effetti delle sue decisioni (artt. 215, 216 e 217 del codice; art. 3 dell’allegato V.2); le modalità di costituzione e l’insediamento (artt. 1 e 2 dell’allegato V.2); il procedimento per l’adozione delle decisioni (art. 3 dell’allegato V.2).

In tutte queste materie, relative al funzionamento del collegio, risulta ormai inibito l’intervento dell’atto amministrativo, fatti salvi specifici rinvii contenuti in espressa previsione di legge.

Infatti, l’allegato V.2 al codice (art. 1, comma 3) rinvia alle linee guida - da adottare sempre con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti su conforme parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici - limitatamente alla fissazione dei requisiti professionali, casi di incompatibilità e criteri preferenziali per la scelta dei componenti del collegio, nonché dei parametri per la determinazione dei compensi (sempre da commisurare al valore e complessità dell’opera, all’entità e durata dell’impegno ed al numero e qualità delle determinazioni).

Se le linee guida del 2022 fossero state applicabili anche dopo la cessazione di efficacia dell’art. 6 d.l. n. 76/2020, il codice non avrebbe avuto necessità di effettuare un rinvio espresso, ma limitato ad alcune specifiche materie.

(2) Sulle difficoltà interpretative poste dall’infelice formulazione della norma, P. CARBONE, *Il tortuoso percorso per l’individuazione della disciplina regolante il collegio consultivo tecnico*, in www.ap-paltiecontratti.it.

(3) La necessità di un rinvio espresso conferma l’inefficacia delle altre disposizioni dell’art. 6 cit.

Scompare il riferimento alle modalità di costituzione e funzionamento del collegio e viene espunta anche la precedente autorizzazione delle linee guida a provvedere in tema di coordinamento con gli istituti consultivi, deflattivi e contenziosi esistenti (in particolare, l'accordo bonario), che sarà inevitabilmente affidato ai futuri orientamenti della giurisprudenza.

Nelle more dell'adozione del nuovo decreto ministeriale, continuano a trovare applicazione le linee guida M.I.T. del 2022, secondo quanto prevede l'art. 1, comma 3, dell'allegato V.2, ma, deve ritenersi, nelle stesse e più limitate materie ivi indicate.

E ciò per un duplice ordine di ragioni: le modalità di costituzione e di insediamento del collegio, la natura, gli effetti ed il procedimento per l'adozione delle decisioni - che costituiscono l'ambito principale di intervento delle linee guida del 2022 -, sono già direttamente normate dal codice e dall'allegato, circostanza che esclude l'intervento dell'atto amministrativo senza una espressa autorizzazione della fonte legislativa; l'allegato al codice ha ridotto, rispetto alle previsioni dell'art. 6, comma 8-*bis*, d.l. n. 76/2020, le materie nelle quali le linee guida sono autorizzate a provvedere (4).

Residua il regime differenziato degli interventi imputati, in tutto o in parte, a risorse del P.N.R.R. e del P.N.C. Per questa tipologia di opere, come già rilevato, l'integrale applicabilità delle linee guida M.I.T. 2022 fino al 30 giugno 2024 consegue alla prorogata efficacia dell'art. 6 d.l. n. 76 ad opera dell'art. 14, comma 4, d.l. n. 13 del 2013 (legge n. 41/2023).

3. L'ulteriore delimitazione operata dal correttivo del 2024.

Il recente correttivo di fine anno 2024 ha nuovamente delimitato l'oggetto delle linee guida, riducendone ulteriormente l'ambito di applicazione.

Obiettivo dell'intervento, esplicitato nella relazione illustrativa (5), è quello di rimediare alle incertezze operative emerse in ordine al perimetro dell'attività del collegio consultivo tecnico, nonché riguardo ai relativi presupposti di istituzione e attivazione ed alle modalità di funzionamento.

Il nuovo allegato V.2, che sostituisce integralmente quello originario, ha

(4) Una volta cessata l'efficacia dell'art. 6 d.l. n. 76, dunque, il rinvio effettuato dall'allegato V.2 al codice comportava l'applicabilità delle previsioni alle linee guida sui requisiti professionali (§ 2.4) e le incompatibilità dei componenti del collegio (§ 2.5).

Per quanto concerne i compensi del collegio, in vigenza del codice e prima del correttivo, trovavano applicazione il § 7.2.1, lett a), primo e secondo periodo, e lett. b), il § 7.2.4, il § 7.4, il § 7.5 e il § 7.6.1, ma non tutte le altre previsioni che esulano dai "parametri per la determinazione dei compensi" (art. 1, comma 3, dell'allegato), come ad es. quelle relative alle condizioni ed ai tempi per il pagamento della parte fissa e variabile, contenute nel § 7.2.1, lett. a, terzo periodo, e nel § 7.7.2. Di contrario avviso, il parere del Servizio supporto giuridico del Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 2680 del 18 luglio 2024, secondo il quale per il pagamento della parte fissa del compenso del collegio devono essere soddisfatte le condizioni previste dal § 7.2.1 delle linee guida (e del § 4.1.2 per gli appalti P.N.R.R. e P.N.C.).

(5) In www.sentenzeappalti.it.

sostanzialmente normato tutte le materie precedentemente regolate dalle linee guida, recependo in fonte primaria una parte dei contenuti del D.M. n. 12/2022, con le opportune modificazioni e integrazioni.

Infatti, l'art. 1, comma 6, del vigente allegato V.2 così dispone: “*Con apposite linee guida adottate con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, previo parere conforme del Consiglio superiore dei lavori pubblici, sono definiti 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. Le medesime linee guida definiscono anche i parametri per la determinazione del compenso della segreteria tecnico amministrativa. Nelle more dell’adozione del decreto di cui al primo periodo, continuano ad applicarsi, per la parte relativa alla determinazione dei compensi, le linee guida approvate con decreto del Ministro e delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili 17 gennaio 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 55 del 7 marzo 2022*”.

Con l’entrata in vigore del correttivo, dunque, alle linee guida ministeriali è demandata la sola disciplina dei parametri per la determinazione del compenso e delle spese non remunerative del collegio e della segreteria, secondo i consueti criteri (valore del contratto e complessità dell’opera; esito e durata dell’impegno; numero e qualità delle determinazioni), dovendone prevedere l’erogazione secondo un canone di gradualità.

Fino all’adozione del nuovo provvedimento ministeriale - questa volta per esplicita previsione di legge -, le linee guida M.I.T. del 2022 continuano ad applicarsi, in via residuale, esclusivamente “*per la parte relativa alla determinazione dei compensi*”.

Di conseguenza, per tutte le materie che esulano dalla determinazione dei parametri per i compensi, le previsioni delle linee guida M.I.T. 2022 possono, al più, costituire una indicazione di massima - non cogente - in grado di orientare il collegio nell’esercizio delle proprie funzioni, ove non risultino in contrasto con le disposizioni ora contenute nel nuovo allegato V.2 al codice.

4. Il regime transitorio della disciplina sui collegi introdotta dal correttivo.

Anche l’intervento del correttivo è assistito da un regime transitorio relativo alla nuova disciplina del collegio consultivo tecnico, che persegue la dichiarata finalità (6) di evitare le consuete incertezze che caratterizzano la fase di avvio di ogni riforma legislativa particolarmente rilevante.

Secondo l’art. 224, comma 1, del codice le disposizioni di cui agli articoli da 215 a 219 si applicavano anche ai collegi già costituiti ed operanti alla data

(6) Cfr. la relazione illustrativa al correttivo, *ibidem*.

di entrata in vigore del codice. Non erano menzionate le disposizioni dell'allegato.

Il nuovo art. 225-bis, comma 5, ora dispone che “*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*”.

Pur apprezzando la meritoria intenzione del legislatore, il risultato non è brillante. La formulazione della nuova norma intertemporale presenta ambiguità e suscita interrogativi (7).

Da un lato, sembra prefigurarsi un doppio regime di funzionamento dei collegi, che discende dalla necessità di distinguere le disposizioni del correttivo riproduttive/confermative di precetti già in vigore nel testo originario del codice e dell'allegato rispetto alle disposizioni di carattere innovativo, che trovano applicazione anche ai collegi già operanti qualora le parti non manifestino espressamente una volontà contraria. Ciò prefigura dubbi circa il tasso di novità, totale o parziale, delle nuove disposizioni, in quanto la relazione illustrativa al correttivo dichiara che l'allegato riproduce le linee guida M.I.T. del 2022 (*rectius*, solo qualche previsione delle linee guida) (8), con le opportune modificazioni e integrazioni (9).

Dall'altro, risulta inedita la previsione che, a differenza dell'originario regime transitorio del codice (art. 224, comma 1, cit.), rimette alla volontà delle parti l'applicazione ai vecchi collegi della nuova disciplina del correttivo, consentendo l'opzione per l'ultrattività delle regole precedenti. In proposito, il legislatore non ha accolto l'indicazione del Consiglio di Stato, che aveva auspicato la soluzione opposta, che prevedesse l'applicazione delle nuove disposizioni solo a richiesta delle parti (10).

La norma intertemporale non chiarisce se tale *perpetuatio iuris* (da riferirsi, ancora una volta, alle disposizioni di codice e allegato e non direttamente alle previsioni delle linee guida) richiede la volontà di entrambe le parti, o se l'opzione sia efficace anche in virtù della determinazione espressa di una di esse.

(7) Di rischio paralisi dei collegi già operanti parla M. INTERDONATO, *Collegio consultivo tecnico, tutte le novità del Correttivo: rischio paralisi nel passaggio di regole*, in www.ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com.

(8) Similmente, l'originario allegato V.2 era il risultato di una collazione di alcune disposizioni contenute nell'art. 6 d.l. n. 76/2020 e di altre trasfuse dalle linee guida M.I.T. del 2022: così la relazione al codice, in www.giustizia-amministrativa.it.

(9) Dal che si trae ulteriore conferma che le linee guida 2022 sono divenute *ex se* inapplicabili con la cessazione di efficacia dell'art. 6 d.l. n. 76 cit.

(10) Consiglio di Stato, Comm. spec., parere 2 dicembre 2024 n. 1463, § 61, in www.giustizia-amministrativa.it.

Neppure vengono indicate le modalità e i tempi nei quali l'opzione per l'applicazione della disciplina pregressa dovrebbe essere formulata.

Si tratta, in ogni caso, di ulteriori complicazioni delle quali certo non si avvertiva la necessità.

Da ultimo, si apprende dalla disciplina transitoria anche che i collegi consultivi tecnici relativi ai contratti di servizi e forniture già costituiti continueranno ad operare secondo la normativa pregressa, essendo espressamente esclusi dalla nuova disciplina introdotta dal correttivo.