

Il collegio consultivo tecnico “*ante operam*”: prime scalpellate a un istituto ancora grezzo

Indice

1. Introduzione.....	1
2. Natura giuridica, ambito di operatività, valenza delle determinazioni.....	1
3. La composizione del Collegio ed i compensi	4
4. Rapporto tra CCT <i>ante operam</i> e pareri di precontenzioso ANAC	5
5. La tutela giurisdizionale	6
6. Raffronto tra CCT <i>ante operam</i> e struttura di supporto al RUP.....	6

1. Introduzione

Nel ciclo di vita dei contratti pubblici, la fase che precede l'esecuzione del contratto è indubbiamente tra le più delicate. Infatti, la predisposizione dei bandi, la definizione dei criteri di aggiudicazione e la gestione del procedimento di gara richiedono un elevato grado di specializzazione. Per gestire in modo ottimale tale fase, il Codice dei contratti pubblici disciplina, a beneficio delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, validi strumenti di supporto consulenziale.

Nel presente scritto verrà analizzato l'istituto del Collegio Consultivo Tecnico (CCT) costituito in via facoltativa nella fase antecedente all'affidamento, il cosiddetto CCT *ante operam*, introdotto nel nostro ordinamento mediante l'art. 6, comma 5 del decreto legge 16.07.2020, n. 76 (cd. Decreto Semplificazioni)¹.

2. Natura giuridica, ambito di operatività, valenza delle determinazioni

Ai sensi dell'articolo 218, comma 1 del Codice (riproduttivo dell'art. 6, comma 5, primo periodo del d.l. n. 76/2020), le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono costituire, secondo le modalità dell'allegato V.2, un CCT per risolvere problemi tecnici o giuridici di ogni natura suscettibili di insorgere nella fase antecedente alla esecuzione del contratto. In tal caso, il CCT opera nella fase di predisposizione degli atti di gara nonché durante la gara².

¹ Consentito con modificazioni nella legge 11.09.2020, n. 120.

² Sul CCT *ante operam* e sulla sua collocazione nella fase pubblicistica dell'affidamento, v. OTRANTO P., “La nomina, decadenza, dimissioni e revoca dei componenti”, in “Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici”, 2025.p. 78 ss.; LAGROTTA I., “La costituzione e l'insediamento del collegio”, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*”, cit., p. 115 ss.

Quanto alla collocazione sistematica della disciplina del CCT *ante operam* è stato osservato che, pur collocandosi nel titolo II (“I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale”) della parte I del Codice, a ben vedere non è accomunabile a tali rimedi (l'accordo bonario, l'arbitrato ed il CCT in fase di esecuzione). Così Chiaia B. -Comba B, La costituzione facoltativa del CCT: il Collegio *ante operam*, in *I Collegi Consultivi Tecnici- Aspetti di sistema e profili operativi*, a cura di Contessa C., Del Vecchio P, Lubrano B.

Per tale ragione, il CCT *ante operam* si configura come un “organo consultivo indipendente della P.A.”³, differenziandosi dal CCT costituito nella fase esecutiva, comunemente qualificato come “organo misto” con funzioni di consulenza, supporto tecnico-giuridico e, ove necessario, di risoluzione stragiudiziale delle controversie insorte tra le parti di un rapporto contrattuale già perfezionato⁴: certamente entrambi i Collegi sono protesi al perseguimento del principio del risultato, di cui all’art. 1 del Codice, difatti riferito sia all’affidamento del contratto che alla sua esecuzione “*con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza*”.

Il legislatore ha esplicitamente incluso tra le materie di competenza del CCT *ante operam* la determinazione delle caratteristiche delle opere e delle clausole del bando, nonché la verifica del possesso dei requisiti di partecipazione e dei criteri di selezione e aggiudicazione. L’attribuzione della verifica dei criteri di selezione e di aggiudicazione al CCT *ante operam* può apparire *prima facie* problematica, data la potenziale sovrapposibilità di competenze con quelle della Commissione giudicatrice (di cui all’art. 93 del d.lgs. n. 36/2023).

A tal proposito, si ritiene tuttavia di poter chiarire che tale attività sia evidentemente limitata ad assistere il RUP nelle funzioni che sono di sua specifica competenza: conseguentemente, allorché la commissione di gara trasmetta alla stazione appaltante la proposta di aggiudicazione, il RUP potrà essere supportato nella sua attività istruttoria ai fini dell’aggiudicazione dalla struttura di supporto al RUP *ex art. 15, c. 6, del Codice o*, per l’appunto, dal CCT *ante operam*, sia con riguardo alla verifica del possesso dei requisiti che in relazione all’approvazione dell’operato della commissione di gara.

In qualunque caso, naturalmente, l’attività delegata non può consistere in attività decisionale, ma in attività meramente istruttoria e di approfondimento prodromica alla fase decisionale, di esclusiva spettanza della Commissione giudicatrice.

Prima di addentrarci nella disciplina di dettaglio, appare opportuno mettere in luce talune fattispecie contrattuali in cui risultano maggiormente evidenti le ragioni di opportunità in ordine all’istituzione di un CCT *ante operam*. All’art. 1.3.2. delle Linee Guida di cui al Decreto MIMS 17.01.2022, n. 12 – certamente utili a livello interpretativo, sebbene a seguito dell’entrata in vigore del Correttivo (d.lgs. n. 209/2024) le stesse non trovino più applicazione generalizzata e siano cogenti solamente con riferimento alla determinazione dei compensi (*cfr.* art. 1, comma 6, ultimo periodo all. V.2) – si raccomanda la costituzione del CCT in questione per le opere finanziate con le risorse del PNRR e del PNC. Se si guarda alla *ratio* della suddetta raccomandazione, sembra sostenibile che il CCT *ante operam* sia implicitamente raccomandabile con riferimento a tutte le opere la cui realizzazione sia prevista in norme speciali acceleratorie, e, cioè, quelle che prevedono *milestones* da rispettare per non perdere finanziamenti (es. decreto legge 11.03.2020, n. 16 e ss.mm.ii. sulle Olimpiadi Milano-Cortina). Inoltre, questa raccomandazione suscita una

³ DURANTE N., “La risoluzione extragiudiziale delle controversie: il CCT”, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/en/-/158189-176>, 2025

⁴ La differenza tra CCT esecutivo e CCT *ante operam* non è, allora, soltanto cronologica. Nel primo caso, il collegio si inserisce nella vita di un rapporto contrattuale già perfezionato; nel secondo, esso viene costituito per intervenire nella fase genetica o preparatoria dell’affidamento. Sul punto v. LAGROTTA I., *Costituzione del Collegio consultivo tecnico e riparto di giurisdizione*, in https://www.judicium.it/costituzione-del-collegio-consultivo-tecnico-e-riparto-di-giurisdizione/#_ftnref7

riflessione più ampia in ordine alle fattispecie nelle quali sarebbe opportuno costituire un Collegio *ante operam*: si pensi in particolare ai contratti di partenariato pubblico privato che, oltre al *know-how* giuridico ed ai profili tecnici peculiari, richiedono una precipua competenza economico-finanziaria. Ed ancora, anche l'appalto integrato è una fattispecie complessa che potrebbe suggerire l'apporto professionale del CCT *ante operam*. In buona sostanza, se la complessità di talune fattispecie si traduce in un maggior rischio di errori da parte delle stazioni appaltanti, l'esigenza di disporre del CCT in fase di impostazione della gara dovrebbe essere particolarmente avvertita anche al precipuo fine di giovare della valenza esimente dal danno erariale derivante dal rispetto dei pareri del Collegio.

Per quanto concerne le funzioni da attribuire al CCT *ante operam*, si è dell'avviso che la loro predeterminazione non costituisca un obbligo, quanto piuttosto una mera facoltà. In tal senso depongono sia la formulazione letterale dell'art. 218 del Codice, sia il complessivo sistema delineato dagli artt. 215, 216, 217 e 218, dai quali emerge come compiti e attribuzioni del Collegio trovino il proprio fondamento direttamente nella legge.

Né sembra possibile desumere una diversa conclusione dalla disciplina dettata per il CCT facoltativo nei contratti di importo inferiore alle soglie europee, rispetto al quale il legislatore dispone che “*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, All. V.2). Una simile previsione risponde, infatti, a una logica propria del Collegio costituito nell'ambito di un rapporto contrattuale già perfezionato. Ben diversa, invece, è la situazione del CCT *ante operam*, che interviene in una fase nella quale in cui il contraente privato non è stato ancora individuato ed in cui, pertanto, difetta uno dei presupposti soggettivi, per l'appunto l'assenza delle parti, cui la norma appena richiamata collega l'obbligo di precisazione dei compiti del Collegio.

Quanto poi alla valenza delle determinazioni del Collegio, si evidenzia che all'art. 5.3.1 delle citate Linee Guida vengono qualificate come “non vincolanti” per il RUP, specificando, al contempo, che – da un lato – l'inosservanza delle determinazioni del CCT viene valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e – dall'altro – l'osservanza delle determinazioni del CCT è causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente per danno erariale, salvo il dolo.

Infine, essendo, come si è detto, il CCT *ante operam* ascrivibile nell'alveo degli istituti volti al perseguimento del principio del risultato, si ritiene che la previsione dell'art. 4, comma 3, dell'allegato V.2 - secondo cui il Collegio è comunque tenuto a svolgere riunioni periodiche per monitorare l'andamento dei lavori e a formulare, ove ritenuto opportuno, osservazioni alle parti – sia riferibile anche al Collegio *ante operam*, tenendo però conto delle seguenti considerazioni: in sostanza, se, da una parte, non vi è certezza sulla sussistenza di un obbligo per il Collegio di svolgere riunioni periodiche per monitorare l'andamento del procedimento di gara, dall'altra sembra senz'altro da riconoscersi la facoltà di formulare osservazioni alla stazione appaltante, esercitando dunque un ruolo attivo, che va ad aggiungersi al più ortodosso compito di fornire risposte alle richieste di chiarimento della stazione appaltante.

3. La composizione del Collegio ed i compensi

Per quanto concerne la composizione del CCT *ante operam*, ai sensi dell'art. 7, comma 1 all. V.2, detto Collegio è composto da tre membri: due scelti dalla stazione appaltante e il terzo nominato dal MIT o dalle Regioni/Province autonome/Città Metropolitane a seconda della rilevanza nazionale o locale delle opere da realizzare. Tale disciplina si differenzia sensibilmente da quella prevista per il CCT costituito in fase esecutiva. In quest'ultimo caso, infatti, in ossequio al principio di parità tra le parti del rapporto contrattuale, l'art. 1, comma 2, dell'All. V.2 attribuisce a ciascun contraente la possibilità di designare alcuni dei suoi componenti. Diversamente, nell'ipotesi di costituzione del CCT *ante operam* tale meccanismo non può trovare applicazione, poiché la procedura di affidamento (del contratto di appalto o di un contratto ascrivibile nel *genus* dei contratti di partenariato pubblico-privato⁵), è ancora in corso e non risulta ancora individuato il soggetto privato che, una volta aggiudicatario, assumerà la veste di contraente ed esecutore della commessa. Proprio l'assenza di una controparte contrattuale determinata giustifica l'attribuzione del potere di nomina esclusivamente alla stazione appaltante e all'amministrazione competente. L'art. 7 dell'allegato V.2 chiarisce, poi, che non vi è incompatibilità tra le funzioni di componente del CCT *ante operam* e quelle di componente del CCT in fase esecutiva. Su tale aspetto, giova altresì richiamare le citate Linee Guida che con riguardo ai rapporti di continuità tra CCT nella fase di affidamento e CCT nella fase esecutiva all'art. 1.4.1 delle Linee Guida specificano come – a seguito della conclusione del contratto – sia necessario trovare un accordo con l'appaltatore, che dovrà comunicare se intende sostituire, in tutto o in parte, i componenti scelti dalla stazione appaltante per il CCT *ante operam*.⁶ In ordine ai compensi, l'art. 7 dell'allegato V.2 rinvia all'art. 1, comma 5 del medesimo allegato, opera, tuttavia, una riduzione del 20% degli stessi. Alla luce di questo rinvio emerge che anche per il CCT *ante operam* i compensi sono suddivisi in una parte fissa ed in una variabile, quest'ultima legata ai pareri (non vincolanti per il RUP) espressi nelle funzioni di assistenza e consulenza assegnate al CCT in questione⁷. Gli ulteriori commi dell'art. 7 dell'allegato V.2 (*i.e.*, il comma 2 ed il comma 3) appaiono, invece, “fuori contesto”, in quanto non si riferiscono alla costituzione facoltativa del CCT di cui all'art. 218 del Codice, ma a quella obbligatoria, in sostanza al CCT in fase esecutiva. Detti commi

⁵ Per un approfondimento in materia di CCT nell'ambito dei contratti di partenariato pubblico-privato, si veda FERRANTE M. - GUCCIONE C., “Ppp e Collegio consultivo tecnico, nodo durata e compensi: serve una disciplina ad hoc”, in <https://ntplusfisco.ilsole24ore.com/>

⁶ Tuttavia, la possibilità di procedere a tali sostituzioni è stata oggetto di rilievi critici. È stato infatti osservato che la sostituzione di uno soltanto dei componenti “designati dalla stazione appaltante” con un componente di nomina privata potrebbe compromettere la possibilità di individuare il Presidente del CCT mediante accordo tra le parti. Sul punto cfr.: MALTONI A., “I rimedi alternativi alla tutela giurisdizionale (artt. 210-219)”, in CLARICH M. (a cura di), “Commentario al codice dei contratti pubblici”, Torino, 2025, p. 1864; LOMBARDINI I., “Riflessioni sul nuovo Collegio Consultivo Tecnico negli appalti pubblici (art. 6 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, cd. “Decreto Semplificazioni” convertito con modifiche in l. 11 settembre 2020, n. 120) in Riv. arb., 2020, 861.

⁷ Con riguardo alla disciplina dei compensi si ricorda che l'art. 1, comma 6 dell'allegato V.2 prevede quanto segue: “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”.

prescrivono, l'obbligatorietà della costituzione del CCT con riferimento (i) ai contratti misti, qualora la componente dei lavori superi la soglia europea; (ii) ai contratti stipulati mediante accordi quadro, in cui l'importo da prendere a riferimento è quello dei singoli contratti attuativi; nonché, (iii) negli appalti suddivisi in lotti, ai lotti di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea.

Infine, con riguardo al riparto di giurisdizione sulle controversie concernenti la nomina e la designazione dei componenti del CCT, è stato osservato⁸ come esso si atteggi diversamente in ragione della peculiare configurazione giuridica assunta dal Collegio nelle diverse fasi della vicenda contrattuale. Sicché, mentre le controversie relative alla nomina e la designazione dei componenti del CCT *ante operam* si collocano ancora nella vicenda pubblicistica della gara e, dunque, nella sfera della giurisdizione amministrativa, quelle concernenti la nomina e la designazione dei componenti del CCT esecutivo tendono a ricadere nell'orbita del giudice ordinario, in quanto attinenti a profili del rapporto contrattuale ormai perfezionato e in corso di esecuzione tra le parti.

4. Rapporto tra CCT *ante operam* e pareri di precontenzioso ANAC

Infine, l'art. 6.1.6 delle Linee Guida specifica che l'acquisizione da parte del RUP, durante lo svolgimento della gara, del parere del CCT *ante operam* non pregiudica il ricorso della stazione appaltante o delle altre parti al parere di precontenzioso ANAC⁹ ai sensi dell'art. 220 del Codice. Difatti, tale rimedio – il quale presenta caratteri peculiari, solo in parte assimilabili a quelli dei ricorsi amministrativi (in particolare dei ricorsi gerarchici impropri), dei giudizi arbitrali e dei procedimenti di autotutela – sembra assolvere a una funzione analoga a quella del CCT *ante operam* sotto un duplice profilo: da un lato, esso interviene con riferimento a “questioni insorte nell'ambito della procedura di gara”; dall'altro, la determinazione resa dall'ANAC non assume carattere vincolante per la stazione appaltante, la quale, tuttavia, ove intenda discostarsene, è tenuta a darne adeguata motivazione.

Ciò tuttavia, non è sufficiente ad interpretare l'art. 6.1.6 delle Linee Guida nel senso di postulare una piena fungibilità tra il parere di precontenzioso ANAC e il CCT *ante operam*.

Ed invero, benché la locuzione utilizzata dall'art. 220, comma 1, del Codice – che fa riferimento alle “questioni insorte durante lo svolgimento della procedura di gara” – sembrerebbe evocare una nozione ampia, idonea a ricomprendere non soltanto vere e proprie controversie tra soggetti determinati, ma anche divergenze interpretative o applicative concernenti il corretto svolgimento del procedimento di affidamento, tale ricostruzione trova un significativo limite nella disciplina regolamentare adottata dall'ANAC. L'art. 7 del Regolamento sul precontenzioso, difatti, esclude l'ammissibilità delle istanze dal contenuto generico e richiede l'esistenza di una specifica questione controversa insorta tra le parti interessate.

⁸ v. LAGROTTA I., *Costituzione del Collegio consultivo tecnico e riparto di giurisdizione*, cit.

⁹ Per una più compiuta disamina della disciplina sul parere di precontenzioso ANAC, si vedano: SIMONETTI H., “*Il contenzioso e rimedi alternativi, profili penali, tributari e responsabilità contabile*”, in “*Commentario al codice dei contratti pubblici*” op. cit., 1778 e ss.; RAMAJOLI M., “*Il precontenzioso nei contratti pubblici tra logica preventiva e tutela oggettiva*”, in “*Diritto Processuale Amministrativo*”, II, 2018; MACCHIA M., “*La funzione precontenziosa dell'Anac*”, in “*Diritto Processuale Amministrativo*”, 2020, I, 187 e ss.

Ne consegue che i due istituti, pur essendo accomunati dalla finalità di prevenzione del contenzioso e di supporto al corretto svolgimento della procedura di affidamento, risultano destinati ad operare secondo logiche almeno in parte differenti, in ragione dell'assenza delle parti nel CCT *ante operam*.

5. La tutela giurisdizionale

Per quanto concerne la tutela giurisdizionale, deve ritenersi che la funzione di supporto e assistenza attribuita al CCT *ante operam*, unitamente alla natura non vincolante delle relative determinazioni, induca a qualificare queste ultime come atti aventi natura meramente endoprocedimentale. In quanto tali, esse non appaiono idonee a incidere in via immediata e diretta sulla sfera giuridica soggettiva degli operatori economici partecipanti alla procedura di affidamento.

Ne deriva che le determinazioni e i pareri resi dal CCT *ante operam* – analogamente ai pareri e alle determinazioni rese dal CCT operante nella fase esecutiva che non assumano valore di lodo contrattuale ai sensi dell'art. 215, comma 3, del Codice – non sono autonomamente impugnabili, difettando il requisito della lesività immediata e attuale. L'eventuale tutela giurisdizionale dovrà pertanto essere esperita avverso il provvedimento adottato dalla stazione appaltante che abbia recepito o fatto proprie le valutazioni del Collegio (*i.e.*, il bando contenente clausole immediatamente escludenti, il provvedimento di esclusione ovvero quello di aggiudicazione), il quale, a tal fine, assumerà la veste di atto presupposto.

Quanto al riparto di giurisdizione, non sembrano sussistere particolari incertezze. Le controversie aventi ad oggetto gli atti adottati dalla stazione appaltante sulla base delle determinazioni del CCT *ante operam* si collocano infatti nell'ambito della procedura di evidenza pubblica preordinata alla scelta del contraente e risultano, pertanto, devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Tale conclusione discende dalla peculiare collocazione funzionale del CCT *ante operam*, chiamato ad operare nella fase di affidamento e, dunque, nell'ambito dell'esercizio di poteri autoritativi della pubblica amministrazione. Essa si differenzia nettamente dalla soluzione accolta con riferimento al CCT costituito nella fase esecutiva, rispetto al quale il riparto di giurisdizione in ordine agli atti adottati sulla base di pareri o determinazioni privi del valore di lodo contrattuale continua ad essere regolato dal criterio della *causa petendi*.

6. Raffronto tra CCT *ante operam* e struttura di supporto al RUP

Mentre il CCT *ante operam*, come si è detto, è stato previsto per la prima volta nel 2020, le origini della struttura di supporto al RUP risalgono all'art. 8, comma 5 del D.P.R. n. 554/99.

L'odierna disciplina relativa alla struttura di supporto al RUP, di cui all'art. 15, comma 6 del Codice¹⁰, si completa con l'art. 3 dell'allegato I.2.

¹⁰ Sulla struttura di supporto al RUP, v., in generale: MACCHIA M., "Il procedimento e il responsabile (artt. 15,16,17,18)" in CLARICH M. (a cura di), "Commentario al codice dei contratti pubblici", op. cit., 532 e ss; ANGELUCCI D., in CARBONE L. –

A differenza del CCT *ante operam*, la possibilità di ricorrere a professionisti esterni per supportare il RUP è subordinata alla sussistenza di rigidi presupposti legittimanti¹¹.

Difatti, l'affidamento all'esterno è consentito solo (i) laddove necessario alla migliore realizzazione dell'intervento pubblico e (ii) in caso di appalti di particolare complessità che richiedano valutazioni e competenze altamente specialistiche. La giurisprudenza contabile¹² ha adottato un approccio rigoroso nella verifica della sussistenza delle richiamate condizioni, esigendo, da parte della stazione appaltante, la dimostrazione dell'effettiva "indispensabilità" del supporto esterno per la migliore realizzazione dell'intervento pubblico.

Ancora, laddove l'incarico di supporto al RUP, consentito per somme non superiori all'1 per cento dell'importo a base di gara, dovesse avere un valore superiore alla soglia per l'affidamento diretto (i.e., € 140.000, in base all'art. 50, comma 1, lett. b) del Codice), la stazione appaltante, in ragione della qualificazione giuridica di tale supporto come appalto di servizi¹³ sarebbe tenuta ad affidarlo conformemente alle procedure di cui all'art. 50 del Codice, con evidente aggravio dal punto di vista procedimentale e conseguente allungamento della durata della procedura.

In chiave comparativa, per quanto concerne le funzioni, queste sono pressoché omogenee: sia che la stazione appaltante decida di costituire un CCT *ante operam* sia che affidi all'esterno l'attività di supporto, il RUP è semplicemente supportato (e non sostituito) dai soggetti esterni cui esso si rivolge nello svolgimento dei compiti ad esso assegnati.

Quanto alle condizioni legittimanti, l'art. 218 del Codice non ne prevede alcuna. Al contrario, l'inserimento di soggetti esterni nella struttura di supporto al RUP è ammesso solamente a fronte della sussistenza di presupposti precisi. Come si è detto, deve trattarsi di affidamenti di particolare complessità che richiedano competenze altamente specialistiche, rispetto ai quali l'affidamento all'esterno dell'incarico deve rappresentare, come sottolineato dalla Corte dei Conti, un elemento indispensabile per la migliore realizzazione dell'intervento pubblico. Dunque, se per il supporto (esterno) al RUP vige un regime di c.d. "residualità", per il CCT *ante operam* la scelta della stazione appaltante appare connotata da un'ampia discrezionalità, dal che sembra emergere un *favor* del legislatore per quest'ultimo.

Mentre per l'affidamento di incarichi di supporto al RUP occorre seguire le procedure disciplinate dal Codice, con conseguente (potenziale) aggravio del procedimento amministrativo a seconda degli importi, la nomina del CCT avviene in maniera più rapida e fluida.

Per ciò che concerne, invece, i compensi – sebbene questi siano ridotti (del 20%) rispetto a quelli garantiti ai componenti dei CCT obbligatori – in linea generale la costituzione del CCT *ante operam* si presenta più dispendiosa rispetto all'esternalizzazione dell'incarico di supporto al RUP.

CARINGELLA F. – GIUSTINIANI M. (a cura di), "Codice dei contratti pubblici commentato", Napoli, 2026, p. 126. Occorre, tuttavia, tenere distinta la fattispecie dell'affidamento dell'incarico di assistenza e supporto al RUP, prevista dall'art. 15, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023, dalla diversa ipotesi dell'affidamento esterno di attività di supporto al RUP disciplinata dall'art. 2, comma 3, dell'allegato I.2 al medesimo decreto. Quest'ultima, infatti, è configurabile esclusivamente qualora il RUP sia privo dei requisiti prescritti e l'amministrazione non disponga, al proprio interno, di dipendenti in possesso delle necessarie competenze professionali.

¹¹ Cfr. sul punto, parere MIT n. 2956/2025.

¹² Cfr. Corte dei Conti, Sez. Regionale di controllo per l'Abruzzo, 21 febbraio 2024, n. 41.

¹³ In senso conforme v. parere ANAC n.11/2023 e parere MIT n.814/2021. In giurisprudenza, *ex multis*, Tar Bari, sez. I, 13 febbraio 2020, n.237.

Inoltre, in ordine alla responsabilità erariale del RUP¹⁴, solo i pareri del CCT *ante operam* hanno un effetto esimente (salva l'ipotesi di dolo), mentre i pareri della struttura di supporto al RUP non hanno alcuna valenza a tal proposito. Peraltro, sotto tale profilo, la struttura di supporto al RUP comporta un rischio autonomo: difatti, l'affidamento di tale incarico all'esterno in assenza delle illustrate condizioni legittimanti può generare *ex sé* un profilo di danno erariale a carico del RUP.

In buona sostanza, le due soluzioni, pur funzionalmente assimilabili, rispondono a logiche di utilizzo differenti. Il CCT *ante operam* si presta ai casi in cui la stazione appaltante, bisognosa di competenze multidisciplinari, privilegia la rapidità e la flessibilità della nomina e intenda avvalersi dell'effetto di esonero da responsabilità erariale derivante dall'osservanza delle sue determinazioni, implicando però un costo tendenzialmente superiore. La struttura di supporto al RUP, invece, resta un'opzione adatta al caso in cui parimenti emerga una specifica esigenza di competenze specialistiche ma in un'ottica di contenimento della spesa; fermo restando, come si è detto, che il ricorso ad essa in difetto delle condizioni legittimanti espone al rischio di danno erariale.

In definitiva, il CCT *ante operam* è un istituto dalle grandi potenzialità, soprattutto per impostare la disciplina di gara e gestirne il procedimento con riguardo a fattispecie contrattuali complesse, come i contratti di PPP, gli appalti integrati e, comunque, in tutti i casi in cui, anche per la rilevanza degli importi, le stazioni appaltanti, da una parte hanno bisogno di competenze specialistiche, dall'altra, proprio in ragione della detta complessità, comprensibilmente anelano all'esimente dalla responsabilità per danno erariale, per l'appunto ottenibile conformandosi alle pronunce del Collegio.

Tuttavia, se si osserva l'attuale disciplina, si constata che mentre il CCT in fase esecutiva è regolato da ben undici articoli, quattro presenti nel Codice e sette inseriti nell'allegato V.2, due sole sono le disposizioni dedicate al Collegio *ante operam*, una nel Codice e l'altra nell'allegato. L'attuale, scarna disciplina necessita dunque di essere implementata per consentire ad un istituto dal "marmo" ancora grezzo di essere adeguatamente scalpellato, spiegando in tal modo le ali verso la stella polare del principio del risultato.

Claudio Guccione, Avvocato del Libero Foro

Professore a contratto titolare dell'insegnamento di "Diritto dei contratti di partenariato pubblico privato" presso l'Università degli Studi di Teramo

¹⁴ Sul tema della responsabilità erariale del RUP rispetto all'inadempimento alle pronunce del CCT si veda GRASSO P., "La responsabilità erariale da inadempimento dei pareri e delle determinazioni del CCT. L'esimente alla responsabilità erariale", in "Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici", Cacucci Editore, 2026.

Le opinioni di cui al presente contributo sono espresse dall'Autore a titolo personale; esse non impegnano l'Ufficio studi della Giustizia amministrativa, né quest'ultima quale Istituzione.