

FOCUS

Uno strumento strategico nuovo, concreto e operativo, per recuperare e garantire la più celere realizzazione delle opere pubbliche



Linee Guida per l'applicazione delle funzioni del Collegio Consultivo Tecnico

DI PATRIZIA RICCI

Il tanto atteso Decreto Semplificazioni (D.Lgs. 76/2020), "ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici", ha introdotto, nel Capo I, una serie di disposizioni di carattere prevalentemente temporaneo (operanti dalla data in vigore del Decreto fino al 31 luglio 2021), finalizzate al raggiungimento di un'esecuzione delle OO.PP. celere e a regola d'arte. Una di queste prevede l'introduzione di un organismo d'importanza strategica per il conseguimento del suddetto obiettivo: il **Collegio Consultivo Tecnico**. La costituzione di tale organo, operante anch'esso fino al 31 luglio 2021 (art. 6), è finalizzata, come si evince anche dalla Relazione illustrativa, "a prevenire controversie relative all'esecuzione dei contratti pubblici", per i lavori tesi alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'art. 35 c.c.p. Dal momento che la gran parte delle controversie che ritardano o compromettono la qualità della realizzazione delle OO.PP. sono di ordine tecnico, con sospensioni, varianti e ordini di servizio, o giuridico, con pretese e obblighi corrispettivi, e insorgono successivamente all'affidamento dei lavori, il Decreto Semplificazioni attribuisce a

questo organismo un compito non solo - e non tanto - di consulenza, ma di decisione e risoluzione in corso d'opera di qualsiasi controversia o disputa che sorga con l'appaltatore, prima che avvengano i disastri delle complicazioni burocratiche o dei contenziosi, evitando così che l'attesa delle decisioni ritardi o lasci in sospenso la conclusione dell'appalto. Ai sensi dell'art. 6, comma 2, il Decreto ha stabilito che la costituzione del CCT sia obbligatoria, ma **non ha disciplinato in dettaglio il suo funzionamento né i suoi rapporti con gli istituti già esistenti** per la risoluzione delle controversie. Per riempire questo vuoto normativo, senza attendere l'emanazione di atti legislativi in forma di regolamento o di decreto attuativo, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha emanato delle Linee Guida per orientare l'interpretazione del nuovo istituto e assicurarne l'omogenea applicazione da parte delle stazioni appaltanti. Il volume edito dalla DEI, **Linee guida per l'applicazione delle funzioni del Collegio Consultivo Tecnico**, a firma del prof. **Fabio Francario**, Ordinario di Diritto Amministrativo e Avvocato amministrativista esperto in materia di appalti pubblici, dell'ing. **Massimo Sessa**, Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, e dell'ing. **Armando Zambrano**, Presidente **Consiglio Nazionale Ingegneri**, **riproduce le relazioni tenute al Convegno organizzato lo scorso 4 febbraio 2021 dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici,**

unitamente a CNI e ANCE, ed è corredato da un'**appendice normativa recante il testo delle Linee Guida e le principali norme di riferimento**. In occasione della presentazione delle Linee Guida, abbiamo chiesto all'ing. Zambrano dei chiarimenti in merito al carattere innovativo di questo organismo e sull'utilità/importanza delle stesse, e al prof. Francario sull'obbligatorietà del ricorso al CCT e sulla natura giuridica delle Linee Guida e delle determinazioni.

RICORSO AL CCT: QUANDO È OBBLIGATORIO E QUANDO FACOLTATIVO
"La costituzione del Collegio", spiega il prof. Francario, "è **obbligatoria per tutti i lavori d'importo pari o superiore alla soglia comunitaria. Rimane facoltativa per i lavori sotto soglia**. Si parla tuttavia di CCT facoltativo anche per l'ipotesi in cui la stazione appaltante decida di avvalersi della consulenza qualificata del Collegio e della particolare efficacia delle sue determinazioni con riferimento alla fase antecedente alla esecuzione del contratto, ovvero con riferimento alla preparazione e allo svolgimento della stessa gara finalizzata alla scelta del contraente".

UNO STRUMENTO "INNOVATIVO"
"Gli articoli 5 e 6 del cd. Decreto Semplificazioni", commenta l'ing. Zambrano, "hanno ri-disciplinato presupposti e funzioni del CCT, in via apparente-

mente soltanto temporanea e sperimentale, rendendone obbligatoria la costituzione per gli appalti sopra soglia. La finalità di questo nuovo attore è quella di raggiungere davvero quel traguardo di semplificazione da più parti richiamato ma mai concretamente attuato, almeno nella sua interezza. **Il CCT è una figura concepita come strumento di prevenzione e risoluzione delle controversie e delle dispute tecniche che possono sorgere in materia di opere pubbliche** al fine di garantire la loro esecuzione celere e a regola d'arte. Non si tratta di una novità assoluta, ma il carattere innovativo di questo strumento sta nell'essere cogente da un lato - il CCT deve essere costituito per una categoria di lavori ben precisi, quelli con importi pari o superiori alla soglia comunitaria - e opzionale dall'altro, dato che può essere costituito per lavori di qualsiasi importo anche nella fase antecedente all'affidamento, consentendo delle scelte che possano stare anche a monte di quella parte del processo di costruzione dell'opera pubblica che si chiama esecuzione del contratto".

L'UTILITÀ DELLE LINEE GUIDA
"Lo scopo perseguito dalle Linee Guida", chiarisce Zambrano, "è stato appunto quello di fornire una prima guida alla lettura e all'applicazione dell'istituto. Essendo un organismo di nuova costituzione **era necessario specificare quali fossero le modalità, i principi e le regole pratiche**

di funzionamento che potessero contribuire a rendere più agevole e omogenea l'applicazione dell'istituto da parte delle stazioni appaltanti, prestando la dovuta attenzione ai profili sia tecnici che giuridici con l'auspicio di parlare una sola lingua in uno spirito di efficace semplificazione. Le Linee Guida hanno preso in considerazione numerosi aspetti che non sono stati ben delineati dalla norma primaria, ivi compreso quello dei compensi. Si tratta di un aspetto importante perché chi si avvia a svolgere questa attività assume oneri e responsabilità, per poter intervenire deve essere in possesso di adeguata formazione e specifiche competenze, e necessità di un ristoro proporzionato al valore, al numero, alla qualità e alla tempestività delle determinazioni assunte. La costituzione di un collegio costerà sempre molto meno di un ricorso al TAR o della risoluzione di altre situazioni che spesso hanno comportato costi notevoli sia per la P.A. che per le imprese".

LA NATURA GIURIDICA DELLE LINEE GUIDA
Le Linee Guida, predisposte dall'apposito gruppo di lavoro multidisciplinare istituito dal CS.LL.PP., chiariscono aspetti significativi per il funzionamento dell'istituto, con particolare riferimento all'ambito di applicazione, alle modalità di costituzione del Collegio, alla natura delle determinazioni e ai costi di funzionamento. "In genere il termine *Linee Guida*", spiega il prof. Fran-

cario, "allude a una tipologia di atti a contenuto normativo, sovente denominati anche protocolli, *best practice*, codici etici o raccomandazioni o in altro modo ancora, che compongono il variegato universo della cosiddetta *soft law* e sono destinati a riempire uno spazio lasciato vuoto dalle vere e proprie fonti primarie o secondarie del diritto, e cioè leggi e regolamenti. Per dirla in poche parole, intervengono là dove il legislatore non può, non vuole o non riesce a normare una data situazione. **Nel caso del CCT l'impiego delle Linee Guida è parso naturale nel momento in cui il legislatore ha previsto l'impiego della figura come istituto strategico per accompagnare il rilancio dell'economia del Paese** al fine di garantire celerità ed esecuzione a regola d'arte delle opere pubbliche, ma si è appunto limitato a ciò. È noto a tutti gli addetti ai lavori che in materia di opere pubbliche, sul piano normativo, confusione e incertezza regnano sovrane perché il sistema progettato dal Codice dei Contratti Pubblici nel 2016 è rimasto incompiuto e sarebbe stata pertanto vana l'attesa di norme attuative propriamente intese, sotto forma per esempio di regolamento. Le Linee Guida si sono così rivelate lo strumento in grado di fornire una prima immediata risposta alla necessità degli interessati (operatori pubblici e privati) di comprendere presupposti e limiti di applicabilità dell'istituto e di garantirne l'omogenea applicazione da parte delle stazioni appaltanti. Le Linee Guida non hanno pertanto potuto risolvere gli innumerevoli problemi aperti e lasciati irrisolti dall'intervento legislativo, ma hanno potuto muoversi soltanto nello spazio lasciato alla libera interpretazione, fornendo un'interpretazione autorevole e qualificata, destinata a imporsi agli operatori innanzitutto per la sua ragionevolezza".

LA NATURA GIURIDICA DELLE DETERMINAZIONI

Venendo al profilo della natura giuridica delle determinazioni, occorre fare riferimento alla disciplina recata dagli articoli 5 e 6 del D.L. 76/2020. Per descrivere le attività svolte dal CCT, le disposizioni normative impiegano sempre la locuzione "determinazioni", ma in realtà vanno fatte delle distinzioni a seconda della funzione che viene esercitata.

"In effetti", risponde il prof. Francario, "il legislatore non è andato troppo per il sottile e ha impiegato sempre e indifferentemente il termine *determinazioni*, ma dietro la locuzione si celano attività sostanzialmente differenti. Il Collegio è espressamente denominato *consultivo*, ma non fa solo pareri. Pronuncia pareri, obbligatori, praticamente solo nei casi di sospensione dei lavori. **In questi casi non sostituisce la stazione appaltante nella decisione finale su come procedere nell'esecuzione del contratto, ma ne scherma in un certo senso la responsabilità.** Nella generali-

— "Il Decreto Semplificazioni attribuisce a questo organismo un compito di decisione e risoluzione in corso d'opera di qualsiasi controversia o disputa che sorga con l'appaltatore" —

tà degli altri casi, in cui nel corso dell'esecuzione del contratto insorgono controversie o dispute di qualsiasi natura, adotta invece delle vere e proprie determinazioni a contenuto decisivo, che richiamano il modello del dispute board ben noto alla contrattualistica internazionale, con lo scopo di prevenire l'insorgere della lite o di risolverla con tempestività ove già insorta".

UNA SFIDA PER IL PAESE

"Indubbiamente", conclude il Presidente Zambrano, "una sfi-

da da vincere per il Paese e per la categoria. **È una sfida importante perché il tema è molto delicato** in quanto riguarda l'esecuzione di opere pubbliche con tutto quello che questo comporta: i costi, i tempi, la necessità di restituire opere che possano migliorare la condizione di vita dei cittadini, sia in termini qualitativi che economici. Le opere pubbliche sono fondamentali, soprattutto in un momento di crisi come quello che stiamo affrontando. Non a caso la pandemia ha imposto al Governo

delle scelte che consentissero di accelerare e semplificare le procedure di realizzazione delle opere. Era assolutamente necessario che si intervenisse anche su questa materia, così come su altre questioni ancora aperte. Si sta parlando in questi giorni di un ulteriore Decreto Semplificazione, con l'individuazione di procedure ancora più snelle, che si rende necessario anche perché, come è stato evidenziato in più sedi, oggi lo stesso Decreto Semplificazioni è in gran parte inattuato. La verità è che

sono due gli scenari opposti di fronte ai quali ci troviamo: da una parte, la necessità di modificare le norme, dall'altra i problemi derivanti dall'impatto che le stesse norme, seppur di semplificazione, hanno sulla gestione degli Enti pubblici e delle SA. Cambiare norme troppo spesso, di fatto, finisce per rappresentare una complicazione per il sistema perché, ogni volta, questo comporta un ulteriore studio e una rivisitazione dell'impianto normativo. Tutto ciò comporta un aggravio per una Pubblica Amministrazione, già in grande difficoltà per la forte carenza di figure tecniche, che non sempre riesce ad attuare le norme con la velocità che l'urgenza di realizzare opere pubbliche comporterebbe".

