

IGNAZIO LAGROTTA

Costituzione del Collegio consultivo tecnico e riparto di giurisdizione

Sommario: 1. Premessa. - 2. Le modalità di nomina del collegio e la pluralità dei modelli. - 3. La figura del presidente tra equilibrio dell'organo e momento costitutivo del CCT. - 4. Il criterio bifasico del riparto di giurisdizione. - 5. Le opere di interesse nazionale quale criterio di individuazione dell'autorità designante. - 6. La designazione del presidente da parte del Ministero o della Regione e le possibili reazioni processuali delle parti. - 7. Prime conclusioni.

1. PREMESSA.

Tra i profili più problematici della disciplina del Collegio consultivo tecnico¹, quello relativo alla nomina e alla designazione dei suoi componenti occupa una posizione centrale. Non si tratta, infatti, di un tema meramente organizzativo. La vicenda genetica del collegio incide, simultaneamente, sull'indipendenza dell'organo, sulla sua effettiva capacità di svolgere una funzione di prevenzione e di rapida composizione delle controversie, nonché sull'individuazione del giudice chiamato a conoscere delle patologie che ne investano la regolare costituzione².

L'assetto normativo vigente, quale risultante dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e dal correttivo recato dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, distribuisce la formazione del CCT fra autonomia delle parti, poteri sostitutivi attribuiti a soggetti pubblici e rimedi affidati al presidente del tribunale. Ne deriva una struttura composita, nella quale convivono moduli consensuali, tratti che richiamano l'arbitrato irrituale e segmenti nei quali il legislatore fa intervenire amministrazioni pubbliche esterne al rapporto contrattuale, come il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o le Regioni.³

È proprio in questo intreccio che si annida la questione di giurisdizione. L'interrogativo, invero, non può essere formulato nei termini semplificati di una ricerca del giudice della "nomina del CCT" in astratto. Occorre, piuttosto, distinguere: tra fase antecedente all'esecuzione e fase esecutiva; tra nomina concordata, nomina di parte e designazione sostitutiva; tra incompatibilità del designato, difetto di competenza dell'autorità designante, invalidità dell'accordo costitutivo del collegio e invalidità della successiva determinazione avente valore di lodo contrattuale.⁴

La tesi che si intende sostenere è, dunque, la seguente: il riparto di giurisdizione non è unitario. Nella fase *ante operam*, in cui il CCT si innesta ancora nella vicenda pubblicistica di gara, sembrerebbe permanere uno spazio significativo per la giurisdizione amministrativa; nella fase esecutiva, invece, il sistema normativo e i più recenti arresti giurisprudenziali inducono a ricondurre le patologie della nomina e della designazione, compresa quella del presidente

¹ Per un commento organico alla disciplina dei CCT si rinvia a D. DALFINO, U. PATRONI GRIFFI, A. POLICE, M. SESSA, *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, Cacucci Editore, 2025.

² Sul carattere composito del CCT e sulla centralità della fase costitutiva, v. P. OTRANTO, *Dalla funzione amministrativa giustiziale alle ADR di diritto pubblico. L'esperienza dei dispute boards e del collegio consultivo tecnico*, Napoli, 2023, p. 167 ss.; I. LAGROTTA, *La costituzione e l'insediamento del collegio*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit.; A. QUARTA, *Il Collegio consultivo tecnico: procedimento arbitrale e le regole applicabili*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit. e P. CHIRULLI, *Lo scioglimento* in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit., pag. 193.

³ Sul quadro normativo vigente, v. art. 215 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, come modificato dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209; art. 217, ibidem; Allegato V.2, sostituito dall'art. 94 del d.lgs. n. 209 del 2024.

⁴ Sul quadro normativo vigente, v. art. 215 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, come modificato dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209; art. 217, ibidem; Allegato V.2, sostituito dall'art. 94 del d.lgs. n. 209 del 2024.

⁵ Per una ricostruzione analitica delle diverse patologie, v. P. OTRANTO, *La nomina, decadenza, dimissioni e revoca dei componenti*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit.; P. CLEMENTE, *La riconsolazione* in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit.; A. QUARTA, *Il Collegio consultivo tecnico: procedimento arbitrale e le regole applicabili*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit.

da parte del Ministero o della Regione, nell'orbita del giudice ordinario e dei rimedi speciali affidati al presidente del tribunale.

2. LE MODALITÀ DI NOMINA DEL COLLEGIO E LA PLURALITÀ DEI MODELLI.

L'art. 1 dell'Allegato V.2 lascia emergere, per la fase esecutiva, un duplice modello di formazione del collegio. Nel primo, che può definirsi "a nomina concordata", tutti i componenti sono scelti d'intesa dalle parti. Nel secondo, che può invece qualificarsi "a nomina di parte", ciascun contraente nomina uno o due componenti e il terzo o il quinto, con funzioni di presidente, viene scelto dai membri di nomina di parte. Nel caso di mancato accordo sulla presidenza entro il termine fissato per la costituzione del collegio, il legislatore attiva un meccanismo sostitutivo, attribuendo la designazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per le opere di interesse nazionale o alle Regioni, Province autonome e Città metropolitane per le opere di rispettivo interesse.⁵

La distinzione non ha carattere soltanto descrittivo. Nel modello a nomina concordata, il collegio si presenta come il risultato di una cooperazione integrale fra le parti del rapporto e la sua stessa composizione tende a riflettere una logica di tendenziale equidistanza sin dall'origine. Nel modello a nomina di parte, invece, la terzietà complessiva dell'organismo si concentra soprattutto nella figura del presidente, chiamato a bilanciare la fisiologica prossimità che lega ciascun componente alla parte che lo ha indicato. Non stupisce, perciò, che proprio attorno al procedimento di selezione del presidente si addensino le maggiori criticità, tanto sul piano strutturale quanto su quello processuale.⁶

Accanto a questi modelli opera, poi, la disciplina del CCT *ante operam*. Qui il quadro muta sensibilmente. Ai sensi dell'art. 218 del codice e dell'art. 7 dell'Allegato V.2, il collegio è formato da tre componenti, due nominati dalla stazione appaltante e il terzo nominato, per le opere di interesse nazionale, dal Ministero e, per le opere di interesse locale, dagli enti territoriali indicati dalla legge. Si tratta di una configurazione che si colloca ancora nella fase antecedente all'esecuzione del contratto e che, per ciò stesso, opera dentro la vicenda pubblicistica dell'affidamento, avendo ad oggetto problematiche tecniche o giuridiche concernenti anche le clausole del bando, i requisiti di partecipazione e i criteri di selezione o di aggiudicazione.⁷

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. È precisamente tale diversità funzionale a spiegare perché il tema della giurisdizione non possa essere affrontato in modo uniforme.

3. LA FIGURA DEL PRESIDENTE TRA EQUILIBRIO DELL'ORGANO E MOMENTO COSTITUTIVO DEL CCT.

La centralità del presidente discende non soltanto dal suo ruolo di equilibrio interno, ma da una previsione normativa di particolare rilievo sistematico. L'art. 3 dell'Allegato V.2 dispone, infatti, che il CCT si intende costituito al momento dell'accettazione dell'incarico da parte del presidente, senza necessità di ulteriori formalizzazioni. Ciò significa che la

⁵ P. OTRANTO, *La nomina, decadenza, dimissioni e revoca dei componenti*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit., spec. p. 77 ss.; nello stesso senso, per il rilievo dei due modelli di formazione del collegio, v. anche A. QUARTA, *Il Collegio consultivo tecnico: procedimento arbitrale e le regole applicabili*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit., p. 256 ss.

⁶ P. OTRANTO, *La nomina del presidente*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit. e *Indipendenza di giudizio e valutazione*. L'A. osserva come il presidente costituisca il vero punto di equilibrio del collegio nel modello a nomina di parte.

⁷ Sul CCT *ante operam* e sulla sua collocazione nella fase pubblicistica dell'affidamento, v. P. OTRANTO, *La nomina, decadenza, dimissioni e revoca dei componenti*, p. 78 ss.; I. LAGROTTA, *La costituzione e l'insediamento del collegio*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit., p. 115 ss.

vicenda relativa alla sua nomina o designazione non incide solo sulla composizione personale del collegio, ma tocca il perfezionamento stesso dell'organo.⁸

Da questo punto di vista, il presidente è, insieme, il perno dell'equilibrio decisionale e il momento genetico della piena operatività del CCT. Ne deriva che i vizi che ne colpiscono la designazione non si lasciano facilmente degradare a meri vizi interni di organizzazione. Essi coinvolgono, piuttosto, la validità della costituzione del collegio e, per riflesso, la tenuta dei successivi pareri o delle successive determinazioni⁹.

Il legislatore, del resto, mostra di essere pienamente consapevole di tale rilievo. Non solo tipizza specifiche incompatibilità dei componenti e del presidente, ma prevede anche che la loro sussistenza possa essere fatta valere mediante istanza di ricazione da proporre al presidente del tribunale ai sensi dell'art. 810 c.p.c. È significativo che il rimedio speciale prescelto sia proprio quello della ricazione davanti al presidente del tribunale. La scelta legislativa, infatti, colloca immediatamente il problema dei vizi soggettivi del designato all'interno di un paradigma più vicino all'arbitrato che non al sindacato demolitorio sull'atto amministrativo.¹⁰

Già su questo terreno, dunque, si coglie la difficoltà di ridurre tutta la fase genetica del CCT a un fenomeno di mero esercizio di potere amministrativo. La disciplina della ricazione, l'innesto dell'art. 810 c.p.c. e il rinvio, in tema di determinazioni aventi valore di lodo contrattuale, all'art. 808-ter c.p.c. concorrono tutti a delineare un modello nel quale la tutela giurisdizionale è costruita attorno alla regolare costituzione di un organismo di ADR più che attorno all'impugnazione di un autonomo provvedimento amministrativo.

4. IL CRITERIO BIFASICO DEL RIPARTO DI GIURISDIZIONE.

Il criterio ordinatore, a mio avviso, resta quello ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di giurisdizione. La Corte costituzionale ha chiarito da tempo che la giurisdizione amministrativa, anche quando sia costruita come giurisdizione esclusiva, postula pur sempre il coinvolgimento della pubblica amministrazione quale autorità, vale a dire nell'esercizio di un potere pubblico; in difetto, la regola resta quella del giudice ordinario quale giudice naturale dei diritti.¹¹

Anche sul piano dottrinale, del resto, il problema non si lascia sciogliere mediante il solo dato soggettivo della presenza di una amministrazione pubblica. Una parte della letteratura insiste sulla riconduzione del CCT nell'area dei rimedi alternativi a forte coloritura pubblicistica, valorizzandone la funzione di accompagnamento dell'esecuzione e di prevenzione del contenzioso; altra parte, soprattutto dopo il correttivo del 2024, ne sottolinea invece la più marcata vicinanza al paradigma dell'arbitrato irrituale, specie quando il collegio sia chiamato a rendere determinazioni e il legislatore abbia accentuato i profili di indipendenza, imparzialità e ricazione. Proprio tale oscillazione conferma che il riparto di giurisdizione non può essere costruito in via astratta, ma deve essere calibrato sul segmento procedimentale o negoziale di volta in volta investito.¹²

⁸ L'art. 3, comma 2, dell'Allegato V.2 stabilisce che il CCT si intende costituito al momento dell'accettazione dell'incarico da parte del presidente, senza necessità di ulteriori formalizzazioni rispetto all'atto di nomina dei membri del collegio.

⁹ Sulla natura dei pareri e determinazioni obbligatorie si v. Pampia e puntuale ricostruzione P. LOGROSCINO, *Pareri e determinazioni obbligatorie*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit., p. 129 ss.

¹⁰ Sul perimetro delle incompatibilità e sulla ricazione quale rimedio tipico, v. P. CLEMENTE, *La ricazione*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit., p. 100 ss.; nonché A. QUARTA, *Il Collegio consultivo tecnico: procedimento arbitrale e le regole applicabili*, in *Manuale dei Collegi Consultivi Tecnici*, cit., p. 251 ss.

¹¹ Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204, in *Foro it.*, 2004, I, 2594 ss.

¹² Per una ricostruzione del CCT come rimedio alternativo di natura composita, oscillante tra organismo atipico di mediazione e conciliazione in ambito pubblicistico e ADR a forte coloritura arbitrale, v. F. FRANCIOSI, *Il Collegio consultivo tecnico, organismo atipico di mediazione e di conciliazione in ambito pubblicistico*, in *Giustizia Insieme*, 2023; F. GOISIS, *Il collegio consultivo tecnico nella sua veste arbitrale: profili sostanziali e di tutela giurisdizionale*, in *Giustizia Insieme*, 2024; I. LOMBARDINI, *Spunti ricostruttivi sulla disciplina del Collegio consultivo tecnico nel nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)*, in *Riv. arb.*, 2023, 991 ss.; M. MACCHIA, *Alla ricerca di esperti. Rimedi alternativi ed esecuzione dell'appalto*, in *Giorn. dir.*

Applicato al CCT, tale criterio induce a distinguere nettamente la fase *ante operam* da quella esecutiva.

Nella fase *ante operam*, il collegio interviene ancora nella sfera pubblicistica del procedimento di affidamento. Le questioni che possono essergli sottoposte concernono le caratteristiche dell'opera, le clausole del bando o della lettera d'invito, i requisiti di partecipazione, i criteri di selezione e di aggiudicazione. In questo contesto, la nomina dei componenti e la designazione del terzo non si esauriscono in un rapporto tra parti già collocate su un piano sinallagmatico, ma incidono sulla conformazione della vicenda amministrativa di gara. In tale area, pertanto, la giurisdizione amministrativa conserva una forte plausibilità sistematica.

Diverso è il quadro nella fase esecutiva. Una volta stipulato il contratto, la costituzione del CCT si inserisce nella vita di un rapporto già in essere tra stazione appaltante e operatore economico. In questa direzione si colloca la sentenza del T.A.R. Calabria, Catanzaro, 11 novembre 2024, n. 1582. Pur con accenti diversi, la decisione valorizza sia il carattere pubblicisticamente finalizzato del CCT obbligatorio, sia — con riguardo alla fase successiva alla decisione di costituirlo e alla scelta dei componenti di parte — la posizione paritaria dei contraenti e la natura fiduciaria del rapporto con il designato. Proprio questa seconda linea argomentativa, che ricostruisce il rapporto con il componente come rapporto assimilabile al mandato, risulta particolarmente significativa ai fini del riparto di giurisdizione.¹³

Ancora più significativo è il successivo arresto del T.A.R. Veneto, 5 novembre 2025, n. 1999. In esso il giudice amministrativo ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione rispetto alla domanda di invalidità dell'accordo costitutivo di un CCT facoltativo e agli atti connessi, ivi compresi gli atti regionali prodromici, la nota di individuazione del presidente e le determinazioni del collegio. La sentenza qualifica l'accordo costitutivo come negozio espressivo dell'autonomia privata, esclude che i provvedimenti regionali di autorizzazione e approvazione abbiano contenuto autoritativo e precisa espressamente che il difetto di giurisdizione investe anche la fase della designazione dei componenti; il giudizio potrà essere riproposto davanti al giudice ordinario nel termine di cui all'art. 11, comma 2, c.p.a.¹⁴

Ne deriva che, almeno con riguardo al CCT della fase esecutiva, la tendenza del sistema appare ormai abbastanza chiara: la controversia non viene letta come contenzioso su un atto amministrativo, ma come lite sulla regolare costituzione di un meccanismo di composizione tecnica o arbitrale delle controversie. È in questa chiave che, a mio avviso, vanno interpretate anche le difficoltà sollevate dalla designazione sostitutiva del presidente da parte del Ministero o della Regione.

5. LE OPERE DI INTERESSE NAZIONALE QUALE CRITERIO DI INDIVIDUAZIONE DELL'AUTORITÀ DESIGNANTE.

L'art. 1, comma 2, dell'Allegato V.2 affida la designazione del presidente del CCT, in caso di mancato accordo, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per le opere di interesse nazionale e alle Regioni, Province autonome o

amm., 2024, 19 ss.; P. OTRANTO, *Dalla funzione amministrativa giustiziale alle ADR di diritto pubblico. L'esperienza dei dispute boards e del collegio consultivo tecnico*, Napoli, 2023.

¹³ T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 11 novembre 2024, n. 1582, della quale risultano al momento reperibili le massime redazionali di One Legale. La prima valorizza il carattere obbligatorio del CCT e la finalità pubblicistica di accelerazione degli investimenti; la seconda, più vicina al problema della nomina, sottolinea invece che, nella fase successiva alla decisione di costituire il collegio, le parti del contratto versano in posizione paritaria e che il rapporto con il componente designato è riconducibile al mandato fiduciario. Entrambe, nondimeno, convergono nel dichiarare il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

¹⁴ T.A.R. Veneto, sez. I, 5 novembre 2025, n. 1999. La sentenza qualifica l'accordo costitutivo del CCT come negozio espressivo dell'autonomia privata; ritiene che i provvedimenti regionali prodromici abbiano contenuto non autoritativo; precisa che il difetto di giurisdizione investe anche la fase di designazione dei componenti; e indica espressamente la possibilità di riassunzione dinanzi al giudice ordinario nel termine di cui all'art. 11, comma 2, c.p.a.

Città metropolitane per le opere di rispettivo interesse. La disposizione, tuttavia, non offre una definizione positiva delle due categorie, limitandosi a presupporle. Ne deriva che l'individuazione dell'autorità designante non può essere risolta mediante il solo dato topografico della localizzazione territoriale dell'intervento, né può essere automaticamente fatta discendere dalla materia su cui l'opera incide; occorre, piuttosto, valorizzare gli indici sistemici che rivelano il livello ordinamentale al quale il legislatore ha attratto la regia unitaria dell'intervento e l'ampiezza dell'interesse pubblico perseguito.¹⁵

La stessa architettura del codice conferma, tuttavia, che la nozione rilevante non può essere appiattita sulla mera localizzazione territoriale. Non è casuale, infatti, che la Relazione al codice, commentando l'art. 38, distingua espressamente il procedimento di localizzazione delle opere di interesse statale quale autonomo segmento approvativo. Nel microsistema del CCT, invece, l'Allegato V.2 adopera la formula «opere di interesse nazionale» e la ripete sia per la designazione del presidente nel CCT esecutivo, sia per la nomina del terzo componente nel CCT ante operam. Ciò depone per una nozione funzionale alla individuazione del livello ordinamentale cui è affidata la regia unitaria dell'intervento e, quindi, dell'autorità designante.¹⁶

Da questa prospettiva, assumono rilievo, in chiave generale, una serie di elementi convergenti: la presenza di una disciplina speciale statale; la nomina di un commissario straordinario governativo; l'approvazione del programma delle opere mediante atti interministeriali; l'impiego di risorse statali dedicate; la riconduzione dell'intervento ad esigenze unitarie che trascendono il mero ambito territoriale di localizzazione. Quando tali indici ricorrono in modo intenso, la qualificazione dell'opera come di interesse nazionale appare preferibile, anche se le singole infrastrutture insistono su territori regionali o coinvolgono materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni.¹⁷

Il caso dei XX Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 offre, sotto questo profilo, un banco di prova esemplare. La relativa disciplina speciale, come risultante dall'art. 33, comma 5-ter, del d.l. n. 13 del 2023, ha previsto la nomina di un Commissario straordinario con d.P.C.m., investito dei poteri richiamati dall'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, e ha demandato l'approvazione del programma delle opere a decreti interministeriali. Dopo la sentenza n. 31 del 2024 della Corte costituzionale, tale programma è stato approvato con decreto interministeriale 16 aprile 2024, adottato d'intesa con la Regione Puglia, e successivamente integrato con il secondo Masterplan dell'8 agosto 2024, anch'esso adottato d'intesa con la Regione.¹⁸

Proprio la sentenza n. 31 del 2024 consente, a mio avviso, di prendere posizione nel senso dell'interesse nazionale. La Corte, infatti, ha certamente riconosciuto che le opere dei Giochi incidono su materie di competenza regionale — governo del territorio, ordinamento sportivo e, per taluni profili, trasporto pubblico locale — ma ha al contempo qualificato l'intervento come ipotesi di chiamata in sussidiarietà, rilevando che lo Stato ha attratto a sé compiti incidenti su tali materie al fine di soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture per lo svolgimento dei Giochi. L'illegittimità costituzionale è stata ravvisata non già nella scelta di

¹⁵ Il dato positivo è affidato all'art. 1, comma 2, e, per il CCT ante operam, all'art. 7 dell'Allegato V.2 al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, come sostituito dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209. La disposizione, tuttavia, non offre una definizione generale della nozione di «opera di interesse nazionale», limitandosi a contrapporla alle opere di «rispettivo» o «locale» interesse.

¹⁶ La Relazione agli articoli e agli allegati del Consiglio di Stato, commentando l'art. 38, distingue il procedimento di localizzazione delle opere di interesse statale; l'Allegato V.2, invece, adopera la formula «opere di interesse nazionale» tanto nell'art. 1, comma 2, quanto nell'art. 7. Il dato lessicale e sistematico conferma che, nel microsistema del CCT, la categoria opera come criterio di imputazione della regia unitaria dell'intervento e di individuazione dell'autorità designante.

¹⁷ Il fondamento sistematico di tale ricostruzione risiede nella giurisprudenza sulla chiamata in sussidiarietà, a partire da Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, che distingue la materia incisa dal livello ordinamentale della funzione attratta a esercizio unitario.

¹⁸ Sul caso dei Giochi del Mediterraneo, v. art. 33, comma 5-ter, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. in l. 21 aprile 2023, n. 41; d.P.C.m. 25 maggio 2023 di nomina del Commissario straordinario; decreto interministeriale 16 aprile 2024 di approvazione del *Programma delle opere infrastrutturali relativo ai XX Giochi del Mediterraneo – Taranto 2026*; decreto interministeriale 8 agosto 2024 di approvazione del II Masterplan.

una governance statale dell'intervento, né nella nomina del Commissario, bensì nella mancata previsione dell'intesa con la Regione Puglia nella fase — reputata centrale — di approvazione del programma delle opere.¹⁹

Ne consegue che, ai fini dell'art. 1, comma 2, dell'Allegato V.2, il necessario coinvolgimento della Regione Puglia non vale, di per sé, a trasformare tali interventi in opere di interesse regionale. Competenza materiale regionale e interesse nazionale dell'opera, infatti, non coincidono necessariamente. Nel caso dei Giochi del Mediterraneo, la disciplina speciale, la nomina del Commissario governativo, l'approvazione interministeriale del programma e la stessa qualificazione in termini di chiamata in sussidiarietà inducono piuttosto a ritenere che le opere debbano essere ricondotte, ai fini della designazione del presidente del CCT, alla categoria delle opere di interesse nazionale, con conseguente competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.²⁰

6. LA DESIGNAZIONE DEL PRESIDENTE DA PARTE DEL MINISTERO O DELLA REGIONE E LE POSSIBILI REAZIONI PROCESSUALI DELLE PARTI.

È proprio sul terreno appena richiamato che si colloca il caso più difficile, e al tempo stesso più interessante, della designazione del presidente da parte del Ministero o della Regione in mancanza di accordo tra le parti.

L'argomento favorevole alla giurisdizione amministrativa non è privo di forza. Qui, infatti, non si tratta della mera scelta del componente di parte, ma dell'intervento di un soggetto pubblico terzo rispetto ai contraenti, cui la legge attribuisce direttamente una competenza sostitutiva. Da questo punto di vista, la designazione potrebbe apparire come un vero e proprio atto amministrativo, sindacabile dal giudice amministrativo per incompetenza, violazione di legge o eccesso di potere.

Ritengo, tuttavia, che tale conclusione sia meno persuasiva nella fase esecutiva. La designazione ministeriale o regionale non esaurisce un autonomo procedimento amministrativo di cura dell'interesse pubblico mediante esercizio di potestà autoritativa; essa opera piuttosto come segmento eterointegrativo della costituzione del collegio. Il suo significato giuridico si comprende solo in funzione della formazione dell'organo e del successivo svolgimento della sua attività. In altri termini, la lesione che la parte assume non deriva tanto dall'atto di designazione in sé, quanto dalla pretesa che, sulla base di esso, il collegio debba considerarsi validamente costituito.²¹

È in questa prospettiva che il sistema dei rimedi acquista coerenza. Quando la contestazione investe il profilo soggettivo del designato - incompatibilità, conflitto d'interessi, pregressa attività di collaborazione o di controllo - il rimedio tipico è la ricusazione davanti al presidente del tribunale. Quando, invece, il vizio attiene non alla persona del designato ma alla competenza dell'autorità designante, la soluzione più coerente appare quella di trattare la designazione proveniente dal soggetto incompetente come equivalente a una mancata valida designazione, con

¹⁹ Corte cost., 23 gennaio – 29 febbraio 2024, n. 31, spec. punti 6.1 e 6.2 del Considerato in diritto, ove la Corte parla espressamente di «chiamata in sussidiarietà» e di «esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture», ravvisando l'illegittimità costituzionale unicamente nell'assenza dell'intesa regionale per l'approvazione del programma delle opere.

²⁰ In questa prospettiva, il caso Taranto 2026 mostra come la necessaria leale collaborazione con la Regione non elida la qualificazione nazionale dell'intervento, ma incida sulle forme di esercizio della funzione statale attratta in sussidiarietà. È dunque sul piano della governance unitaria dell'opera, e non su quello della mera localizzazione territoriale, che va individuata l'autorità designante ai sensi dell'art. 1, comma 2, Allegato V.2.

²¹ Sulle criticità del meccanismo sostitutivo e sul rischio di sbilanciamento verso la parte pubblica, specie nei casi in cui il Ministero partecipi al finanziamento della spesa o svolga il ruolo di concedente, v. P. OTRANTO, *La nomina del presidente*, in *Manuale dei Collegi consultivi tecnici*, cit.; A. QUARTA, *Il Collegio Consultivo Tecnico: procedimento arbitrale e le regole applicabili*, *ivi*, p. 253 ss.; in termini più generali, sul rafforzamento della veste arbitrale del CCT e sui riflessi in tema di tutela giurisdizionale, v. anche F. GOISIS, *Il collegio consultivo tecnico nella sua veste arbitrale: profili sostanziali e di tutela giurisdizionale*, in *Giustizia Insieme*, 2024; I. LOMBARDINI, *Spunti ricostruttivi sulla disciplina del Collegio consultivo tecnico nel nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023)*, in *Riv. arb.*, 2023, 991 ss.

conseguente attivabilità, in via sistematica, del rimedio di cui all'art. 3, comma 1, dell'Allegato V.2 davanti al presidente del tribunale.²²

La norma, è vero, disciplina testualmente la “mancata designazione dei membri”. Ma una lettura rigidamente letterale produrrebbe un risultato irragionevole: il sistema offrirebbe un rimedio rapido alla pura inerzia, ma non alla designazione invalida, che pure impedisce il regolare perfezionamento del collegio. È perciò più coerente, sul piano sistematico, ritenere che la parte non inadempiente possa chiedere al presidente del tribunale di supplire anche quando la designazione intervenuta sia giuridicamente inidonea a costituire validamente il CCT.

Non va, peraltro, confusa la contestazione della singola designazione con il contenzioso che investe la fonte generale dei requisiti e delle incompatibilità del presidente. Sotto tale diverso profilo, la giurisdizione amministrativa resta pienamente configurabile, come mostra il T.A.R. Lazio, Roma, 19 maggio 2025, n. 9437, che ha annullato il punto 2.4.2., lett. c), del d.m. 17 gennaio 2022, n. 12 nella parte in cui escludeva gli avvocati del libero foro dalla presidenza del CCT. La sentenza è doppiamente significativa: da un lato, perché ricostruisce il regime transitorio affermando che, sotto il testo originario del d.lgs. n. 36 del 2023, la disciplina ministeriale continuava a trovare applicazione; dall'altro, perché chiarisce che, dopo il correttivo del 2024, l'art. 2 dell'Allegato V.2 è divenuto fonte normativa diretta ed esclusiva dei requisiti e delle incompatibilità, mentre il d.m. n. 12 del 2022 sopravvive solo, nelle more delle nuove linee guida, per la parte relativa ai compensi.²³

Se, nonostante la contestazione, il collegio si costituisce ugualmente e adotta una determinazione avente natura di lodo contrattuale, il baricentro della tutela si sposta in modo ancor più netto davanti al giudice ordinario. L'art. 217, comma 3, del codice rinvia espressamente all'art. 808-ter, secondo comma, c.p.c., il quale contempla, tra le cause di annullabilità del lodo contrattuale, sia l'invalidità della convenzione arbitrale sia il caso in cui gli arbitri non siano stati nominati con le forme e nei modi stabiliti dalla convenzione arbitrale. Nel sistema del CCT, la disciplina legale della nomina e della designazione integra il contenuto necessario della convenzione costitutiva del collegio; onde la designazione del presidente da parte del soggetto sbagliato ben può essere dedotta come vizio genetico della regolare costituzione dell'organo e, quindi, della successiva determinazione-lodo.²⁴

In questo quadro, il ricorso al TAR, nella fase esecutiva, appare rimedio recessivo. Esso potrebbe conservare una certa plausibilità solo in ipotesi particolari, nelle quali la designazione ministeriale o regionale sia letta come atto che incide direttamente sulla sfera pubblicistica della procedura. Ma, fuori da tali casi, e soprattutto nel CCT esecutivo, la soluzione maggiormente coerente resta quella che concentra la tutela davanti al presidente del tribunale e al giudice ordinario.

22 Si tratta di una proposta ricostruttiva fondata sul carattere acceleratorio dell'art. 3 dell'Allegato V.2 e sulla centralità della tutela anti-stasi nella costituzione del collegio. Sul ruolo del presidente del tribunale nella ricusazione e nella supplenza della mancata designazione, v. P. CLEMENTE, *La ricusazione*, in *Manuale dei Collegi consultivi tecnici*, cit., p. 109 ss.; sulla peculiare collocazione del CCT tra rimedio alternativo e meccanismo prossimo all'arbitrato irrituale, v. inoltre F. FRANCIOSI, *Il Collegio consultivo tecnico, organismo atipico di mediazione e di conciliazione in ambito pubblicistico*, in *Giustizia Insieme*, 2023; F. AULETTA, *Sulle conseguenze possibili e le implicazioni non necessarie dell'opzione in favore della «natura del lodo contrattuale» per le determinazioni del Collegio consultivo tecnico*, in *Riv. arb.*, 2022, 485 ss.

23 T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 19 maggio 2025, n. 9437. La pronuncia ha annullato il punto 2.4.2., lett. c), del d.m. 17 gennaio 2022, n. 12, nella parte in cui escludeva gli avvocati del libero foro dalla carica di presidente del CCT. Al contempo, ha chiarito che, sotto il testo originario del d.lgs. n. 36 del 2023, la disciplina ministeriale continuava a regolare i requisiti del presidente; mentre, dopo il d.lgs. n. 209 del 2024, l'art. 2 dell'Allegato V.2 è divenuto fonte normativa diretta ed esclusiva dei requisiti e delle incompatibilità, residuando il d.m. n. 12 del 2022 soltanto per la parte concernente i compensi ai sensi dell'art. 1, comma 6, dell'Allegato.

24 L'art. 217, comma 3, d.lgs. n. 36 del 2023 rinvia all'art. 808-ter, secondo comma, c.p.c., che prevede l'annullabilità del lodo contrattuale, tra l'altro, ove la convenzione arbitrale sia invalida o gli arbitri non siano stati nominati con le forme e nei modi stabiliti dalla convenzione arbitrale. Sul rilievo di tale rinvio insiste anche T.A.R. Veneto, n. 1999 del 2025, cit., che individua nel giudice ordinario il giudice dell'impugnazione della convenzione costitutiva e del lodo-contratto.

7. PRIME CONCLUSIONI.

Il problema della nomina e della designazione dei componenti del CCT conferma che l'istituto non è riducibile a una figura unitaria e lineare. Il collegio è, piuttosto, il punto di intersezione tra diritto pubblico dell'esecuzione, autonomia negoziale delle parti e tecniche di ADR a forte coloritura arbitrale. Da ciò consegue che anche la questione della giurisdizione deve essere affrontata con un metodo differenziato.

La soluzione che appare oggi più convincente può essere così riassunta. Nella fase *ante operam*, la nomina e la designazione dei componenti del CCT si collocano ancora nella vicenda pubblicistica della gara e, dunque, nella sfera della giurisdizione amministrativa. Nella fase esecutiva, invece, le controversie sulla regolare costituzione del collegio, sulla revoca dei componenti, sulla validità dell'accordo costitutivo e sulla designazione del presidente tendono a ricadere nell'orbita del giudice ordinario. Per i vizi soggettivi tipizzati - incompatibilità dei membri o del presidente - opera il rimedio speciale della riconsunzione davanti al presidente del tribunale; per la stasi costitutiva o per la designazione invalida, appare preferibile valorizzare il rimedio sostitutivo dello stesso presidente del tribunale; per la successiva determinazione avente valore di lodo contrattuale, il giudice naturale è il giudice ordinario ai sensi dell'art. 217, comma 3, del codice e dell'art. 808-ter c.p.c.²⁵

Resta, nondimeno, una zona di incertezza, poiché manca ancora un arresto espressamente dedicato, in termini frontali, al caso della designazione del presidente da parte del soggetto funzionalmente o territorialmente incompetente ai sensi dell'art. 1, comma 2, dell'Allegato V.2. Ma proprio questa assenza di un precedente perfettamente sovrapponibile consente di cogliere la fecondità scientifica del tema. Il problema, infatti, non è tanto stabilire se l'atto provenga formalmente da una pubblica amministrazione, quanto comprendere se esso esprima davvero esercizio di potere autoritativo oppure si esaurisca, più coerentemente, nella formazione di un organismo di giustizia complementare.

Abstract

The essay examines the rules governing the appointment and designation of the members of the *Collegio consultivo tecnico* under the current Italian Public Contracts Code, focusing on their impact on jurisdiction. The main argument is that no single, all-encompassing answer can be provided. The correct jurisdictional framework depends on the phase in which the CCT operates, on the model of constitution actually adopted and on the specific defect alleged by the parties. In the *ante operam* phase, where the panel is still embedded in the public procurement procedure, administrative jurisdiction retains a significant role. In the execution phase, by contrast, the statutory framework and the most recent case law suggest that disputes concerning the appointment and designation of the members - including the substitute designation of the chair by the Ministry or by the Region - should mainly fall within the scope of the ordinary courts and of the special remedies entrusted to the president of the tribunal. From this standpoint, the substitute designation of the chair does not appear to be a final autonomous administrative act, but rather an integrative step in the constitution of an ADR body with a strong contractual and para-arbitral character.

²⁵ In chiave de iure condendo, parte della dottrina ritiene che sarebbe stato preferibile attribuire anche la designazione sostitutiva del presidente al presidente del tribunale, così da riallineare il sistema del CCT al principio della parità di influsso delle parti nella formazione dell'organo. In tal senso, con particolare chiarezza, P. OTRANTO, *La nomina del presidente*, cit.; nella più ampia prospettiva dei rimedi alternativi all'esecuzione v. anche M. MACCHIA, *Alla ricerca di esperti. Rimedi alternativi ed esecuzione dell'appalto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 19 ss.; R. TUCCILLO, *Clausola di costituzione del collegio consultivo tecnico*, in M. CONFORTINI (a cura di), *Clausole negoziali*, II, Torino, 2024.



La presente indagine esamina la disciplina della nomina e della designazione dei componenti del Collegio consultivo tecnico nel vigente codice dei contratti pubblici, con specifico riguardo ai riflessi sul riparto di giurisdizione. La tesi sostenuta è che non esista una risposta univoca e indifferenziata. Il corretto inquadramento dipende, infatti, dalla fase in cui il CCT opera, dal modello di costituzione concretamente adottato e dal tipo di vizio dedotto. Nella fase *ante operam*, in cui il collegio si inserisce ancora nella vicenda pubblicistica di gara, permane uno spazio significativo per la giurisdizione amministrativa. Nella fase esecutiva, invece, il sistema normativo e i più recenti arresti giurisprudenziali inducono a ricondurre le patologie della nomina e della designazione, compresa quella del presidente da parte del Ministero o della Regione, nell'orbita del giudice ordinario e dei rimedi speciali affidati al presidente del tribunale. La designazione sostitutiva del presidente non appare, in questa prospettiva, un autonomo provvedimento amministrativo finale, ma un segmento eterointegrativo della costituzione di un organismo di ADR a forte coloritura para-arbitrale.