

Collegio Consultivo Tecnico e giurisdizione del giudice ordinario

La natura negoziale e paritetica dell'accordo istitutivo in fase esecutiva e l'efficacia di lodo contrattuale: nota a Consiglio di Stato n. 4595/2026

Paola De Virgiliis Diritto Amministrativo & Contratti Pubblici 28 Settembre 2026 Lettura 12 min

Stato della questione e quadro aggiornato al 28 settembre 2026: Il Consiglio di Stato consolida il riparto di giurisdizione sull'operato del Collegio Consultivo Tecnico costituito post-aggiudicazione, riaffermando la giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie esecutive e l'efficacia negoziale di arbitrato irrituale delle determinazioni collegiali.

Abstract (Italiano)

La pronuncia in commento interviene sulla controversa qualificazione giuridica del Collegio Consultivo Tecnico costituito in fase esecutiva nell'ambito dei contratti pubblici e delle concessioni di opere. Il Consiglio di Stato chiarisce che l'istituzione consensuale dell'organo di composizione stragiudiziale tra amministrazione concedente e concessionario costituisce esercizio di autonomia negoziale paritetica e non espressione di potestà pubblicistiche autoritative. L'accordo non è riconducibile al paradigma dell'accordo procedimentale ex art. 11 della legge n. 241 del 1990, bensì integra una convenzione privatistica le cui determinazioni assumono ontologicamente valore di lodo contrattuale ai sensi dell'art. 808-ter c.p.c. Ne discende la devoluzione dell'intero contenzioso alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e la correlata declaratoria di inammissibilità per difetto di giurisdizione del ricorso proposto dinanzi al giudice amministrativo.

Abstract (English)

The ruling under review addresses the legal characterization of the Technical Advisory Board established during the operational performance of public procurement and infrastructure concessions. The Council of State clarifies that the consensual creation of this alternative dispute resolution body between the granting authority and the concessionaire constitutes an expression of equal private autonomy rather than an exercise of administrative public powers. The underlying agreement cannot be categorized as a public law settlement under general administrative



procedure, but represents a private contract whose findings possess the nature of a contractual arbitral award under civil procedure rules. Consequently, any dispute concerning the validity of the board's establishment or its final determinations falls squarely within the jurisdiction of civil ordinary courts, rendering administrative appeals inadmissible.

Punti Chiave dell'Analisi

- **Natura paritetica dell'accordo:** La convenzione istitutiva del CCT a valle dell'aggiudicazione promana dall'autonomia privata negoziale e non dall'esercizio di potestà pubblicistiche autoritative.
- **Efficacia di lodo contrattuale:** Salvo contraria pattuizione scritta, le determinazioni dell'organo integrano un arbitrato irrituale ex art. 808-ter c.p.c., vincolante ex art. 1372 c.c.
- **Riparto di giurisdizione:** Le controversie sulla validità dell'accordo costitutivo e sulle determinazioni decisorie appartengono alla cognizione del giudice ordinario.
- **Inapplicabilità dell'art. 11 L. 241/1990:** La convenzione istitutiva non è qualificabile come accordo integrativo o sostitutivo di provvedimento, escludendo la giurisdizione esclusiva del TAR.
- **Dicotomia con la fase di gara:** La giurisdizione amministrativa permane unicamente nell'ipotesi di CCT preventivo attivato ante-aggiudicazione ex art. 218 D.Lgs. 36/2023.

Principio di Diritto / Massima Redazionale

In tema di contratti pubblici e concessioni di opere, la costituzione consensuale del Collegio Consultivo Tecnico intervenuta nella fase esecutiva del rapporto contrattuale non costituisce esercizio di potere autoritativo da parte della pubblica amministrazione concedente, bensì espressione di autonomia negoziale paritetica tra le parti. L'accordo istitutivo ha natura privatistica e non è riconducibile al paradigma degli accordi procedimentali ex art. 11 della legge n. 241 del 1990; pertanto, le relative determinazioni, aventi valore di lodo contrattuale ai sensi dell'art. 808-ter c.p.c., nonché l'accordo medesimo, sono assoggettati alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, con conseguente inammissibilità per difetto di giurisdizione del ricorso proposto innanzi al giudice amministrativo.

1. La vicenda contenziosa e l'accordo istitutivo del Collegio Consultivo Tecnico

Dall'attenta disamina della motivazione in fatto e in diritto della decisione emerge come **l'esatta ricostruzione della genesi del vincolo sorto tra concedente e concessionario** rappresenti l'architrave ermeneutico per delineare il corretto riparto e la **giurisdizione sul collegio consultivo tecnico** nell'ambito del contenzioso esecutivo. La controversia trae origine dalla convenzione per la **progettazione esecutiva, la costruzione e la gestione economica in regime di pedaggiamento** di una rilevante infrastruttura autostradale regionale, realizzata secondo il modulo del **partenariato pubblico-privato** e della finanza di progetto. Ultimati i lavori ed avviata la gestione funzionale dell'opera, insorgeva tra le parti un aspro dissenso in merito alle formule matematiche e ai parametri economici preposti all'**aggiornamento periodico del canone annuo di disponibilità** contrattualmente stabilito per l'equilibrio del piano economico-finanziario.

1.1. Il contrasto sull'aggiornamento del canone e l'attivazione dell'organo collegiale

La particolarità sistematica della fattispecie risiede nel fatto che, anteriormente alle recenti modifiche recate dal decreto correttivo d.lgs. 209/2024, la specifica convenzione concessoria **non rientrava tra le ipotesi di istituzione tassativa e obbligatoria** dell'organo collegiale previste dalla legislazione emergenziale. Nondimeno, a fronte del manifesto stallo negoziale suscettibile di compromettere la regolarità dei flussi finanziari della concessione, l'amministrazione regionale assumeva l'iniziativa di proporre l'attivazione facoltativa dell'istituto, sollecitando la **formale adesione della concessionaria**. Quest'ultima, lungi dal respingere la proposta o dal denunciare compressioni della propria autonomia d'impresa, manifestava formale condivisione trasmettendo all'ente concedente un **testo articolato ed emendato del verbale di insediamento**.

Con delibera di giunta e conformi decreti dirigenziali veniva dunque perfezionata la stipula dell'accordo bilaterale costitutivo del collegio formato da cinque componenti esperti, recante la specifica pattuizione in forza della quale **le future determinazioni avrebbero assunto efficacia vincolante di lodo contrattuale**. Come chiarito dalla pronuncia di legittimità, la costituzione dell'organo di composizione bonaria trae origine da una concorde convergenza di volontà negoziali volta a superare il dissenso sulle condizioni economiche della concessione¹. L'accordo si collocava cronologicamente in una fase

in cui l'infrastruttura era già integralmente fruibile e operante, radicandosi saldamente nel tessuto dei **diritti soggettivi e delle obbligazioni corrispettive** nascenti dalla fase esecutiva del rapporto contrattuale.

1.2. La declinatoria di rito del giudice di prime cure e i motivi di appello

Insediato il collegio ed emanate le prime determinazioni interlocutorie e organizzative, la società concessionaria assumeva un repentino mutamento di strategia processuale, adendo il Tribunale Amministrativo Regionale per ottenere l'annullamento della convenzione costitutiva, degli atti regionali autorizzativi e delle determinazioni pronunciate dai tecnici. L'operatore economico assumeva che il **consenso prestato all'attivazione dell'organo collegiale fosse stato viziato e coartato** dall'amministrazione regionale, la quale avrebbe fatto valere la propria **posizione di supremazia pubblicistica** attraverso l'avvio formale della procedura e l'acquisizione di pareri legali interni, imponendo un **meccanismo arbitrale finalizzato a una modifica peggiorativa** delle condizioni del piano economico-finanziario.

Il giudice amministrativo di primo grado dichiarava il ricorso integralmente inammissibile per difetto di giurisdizione, ravvisando nell'accordo impugnato un tipico **negozio privatistico paritetico a contenuto transattivo**. Nel proporre gravame dinanzi al Consiglio di Stato, la concessionaria reiterava la tesi della sussistenza della **giurisdizione esclusiva amministrativa in materia di concessioni**, deducendo la nullità della clausola compromissoria per pretesa violazione dell'[art. 12 del codice del processo amministrativo](#) e qualificando l'iniziativa regionale quale **esercizio di potestà autoritativa dissimulata** sotto l'apparenza del modulo consensuale.

2. La disciplina del CCT tra prevenzione del contenzioso e lodo contrattuale

Dall'esegesi della complessa parabola evolutiva dell'istituto emerge come il legislatore abbia costantemente inteso valorizzare il collegio quale **strumento operativo di prevenzione del contenzioso e di celere risoluzione delle dispute** tecniche e giuridiche insorgenti durante i lavori pubblici. L'approdo chiarificatore circa la **giurisdizione sul collegio consultivo tecnico** a valle dell'aggiudicazione richiede tuttavia di indagare a fondo la natura paritetica del sinallagma. Recependo l'esperienza anglosassone dei Dispute Adjudication Boards, l'[art. 215 del d.lgs. 36/2023](#) ha tipizzato

l'organo quale presidio deflattivo generale dell'esecuzione, affidandogli **compiti di ausilio e di mediazione continuativa** per assicurare la tempestiva realizzazione dell'opera pubblica nel rispetto dei cronoprogrammi stabiliti.

2.1. L'evoluzione normativa: dalla matrice emergenziale all'art. 215 del Codice

Il regime normativo tracciato dall'[art. 6 del d.l. 76/2020](#), convertito con modificazioni dalla legge 120/2020, aveva impresso all'istituto una spiccata impronta acceleratoria in risposta alla crisi pandemica, circoscrivendone l'obbligatorietà ai soli appalti di lavori di rilevanza comunitaria e lasciando all'autonomia negoziale delle parti la facoltà di estenderne l'operatività alle commesse sotto soglia o ai servizi. La disciplina confluita nel vigente Codice dei contratti pubblici ribadisce la fondamentale bipartizione tra l'**obbligatorietà vincolante per le opere di importo superiore alle soglie europee** e la facoltatività della nomina nelle altre fattispecie, confermando che l'attivazione rimessa al responsabile unico del progetto risponde a canoni organizzativi interni e non a prerogative di potestà imperativa.

Sul piano della qualificazione del rapporto, la riflessione nomofilattica sui profili della [giurisdizione sul collegio consultivo tecnico nella fase esecutiva](#) ha chiarito che, a valle della stipula contrattuale, la stazione appaltante agisce nell'esercizio di facoltà privatistiche e non di prerogative autoritative. Nel momento in cui il contratto o la concessione è perfezionata, la stazione appaltante dismette la posizione di supremazia pubblicistica propria dell'evidenza pubblica e si colloca in una **posizione di assoluta pariteticità con il contraente privato**. Qualsiasi iniziativa volta a risolvere vertenze relative al corrispettivo, alle riserve contabili o ai canoni di gestione si inserisce fisiologicamente nell'alveo della **gestione paritetica del sinallagma contrattuale**, governata dai principi di correttezza e buona fede nell'esecuzione contrattuale.

2.2. La fisionomia delle determinazioni e il valore di arbitrato irrituale

La disciplina positiva assegna alle pronunce del collegio una duplice veste a seconda dell'oggetto e della volontà manifestata dalle parti contraenti: da un lato l'emissione di **pareri consultivi motivati privi di efficacia vincolante**, dall'altro l'adozione di determinazioni a contenuto decisorio. Il comma 2 dell'art. 215 stabilisce una precisa presunzione legale di cogenza negoziale, disponendo che, in difetto di un'espressa e concorde volontà contraria manifestata per iscritto dai contraenti, le determinazioni possiedono efficacia sostanziale di lodo contrattuale.

Come ribadito dal Consiglio di Stato, le determinazioni assunte dal collegio consultivo tecnico possiedono ontologicamente valore di arbitrato irrituale idoneo a comporre il contenzioso esecutivo². La pronuncia resa dal collegio tecnico non riveste la natura giurisdizionale propria dell'arbitrato rituale ex art. 824-bis c.p.c., né quella di provvedimento amministrativo unilaterale, ma si sostanzia in una **manifestazione di volontà negoziale assunta per relationem**. I tecnici designati agiscono quali mandatarî comuni delle parti, cosicché il contenuto della determinazione si incorpora direttamente nel regolamento contrattuale dell'appalto, spiegando tra le parti **la medesima forza di legge sancita dall'art. 1372 c.c.**

PROFILO QUALIFICATORIO	CCT PREVENTIVO DI GARA (ART. 218)	CCT ESECUTIVO DI CONTRATTO (ART. 215)
Fase procedimentale	Ante-aggiudicazione (bando, requisiti, clausole di gara)	Esecuzione contrattuale (riserve, varianti, PEF, canoni)
Natura del potere	Esercizio di potestà pubblicistica autoritativa della PA	Autonomia negoziale paritetica di diritto privato comune
Valore delle decisioni	Pareri tecnici endoprocedimentali non vincolanti	Lodo contrattuale ex art. 808-ter c.p.c. (salvo contraria pattuizione)
Giurisdizione competente	GIUDICE AMMINISTRATIVO	GIUDICE ORDINARIO

3. L'esegesi della decisione: pariteticità negoziale e riparto di giurisdizione

Nel tessuto motivazionale della sentenza n. 4595/2026 i giudici amministrativi d'appello compiono una **rigorosa vivisezione esegetica della fattispecie negoziale**, confutando punto per punto le tesi articolate dalla difesa della concessionaria. L'indagine si sofferma sull'effettivo contenuto dispositivo della convenzione sottoscritta nel maggio 2024, rilevando come **l'oggetto deferito al collegio attenesse unicamente alla quantificazione pecuniaria del canone annuo** e all'interpretazione delle clausole di adeguamento economico, configurando una tipica vertenza su posizioni di diritto soggettivo patrimoniale insuscettibile di coinvolgere apprezzamenti autoritativi.

3.1. L'inapplicabilità dello schema degli accordi procedimentali ex art. 11 L. 241/1990

Il primo decisivo passaggio interpretativo investe il tentativo dell'appellante di ricondurre la convenzione costitutiva nell'alveo degli **accordi procedimentali disciplinati dall'art. 11 della legge 241/1990**, invocando conseguentemente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista per tale tipologia negoziale. La concessionaria assumeva che la convenzione integrasse un accordo sostitutivo volto a disciplinare in via autoritativa la gestione e l'equilibrio del piano economico-finanziario della superstrada, incidendo sull'assetto pubblico della concessione.

Il Consiglio di Stato respinge categoricamente tale prospettazione, statuendo con nitore che l'accordo istitutivo si sottrae al paradigma degli accordi amministrativi integrativi o sostitutivi di provvedimento, integrando un negozio di diritto comune privo di potestà autoritativa¹. L'istituto dell'accordo ex art. 11 presuppone indefettibilmente che la pubblica amministrazione sia titolare di una **potestà autoritativa tipica e discrezionale**, il cui esercizio unilaterale viene concordemente convertito in una statuizione convenzionale; al contrario, nella fase di pura esecuzione dell'affidamento, **la stazione appaltante non dispone di alcun potere imperativo di rimodulazione unilaterale** delle controprestazioni pecuniarie, operando come contraente di diritto privato privo di imperio.

« **La costituzione del Collegio Consultivo Tecnico in fase esecutiva riflette la pariteticità contrattuale delle parti, degradando a mera controversia privatistica ogni questione sulla validità dell'organo e delle sue determinazioni arbitrali.**

»

3.2. Il mandato collettivo comune e il radicamento della cognizione ordinaria

La ricostruzione operata dal supremo consesso amministrativo qualifica la natura del rapporto giuridico intercorrente tra i componenti del collegio e i soggetti stipulanti. Respingendo l'idea che l'organo costituisca una diramazione organica o ausiliaria dell'amministrazione, la sentenza riconduce l'atto costitutivo allo schema del **mandato congiunto o collettivo di natura privatistica**, con cui i

contraenti investono di comune accordo professionisti terzi del compito fiduciario di risolvere controversie insorte nell'esecuzione del contratto.

L'incarico conferito ai componenti trova la propria disciplina generale negli [artt. 1703 e seguenti del codice civile](#), dando vita a un **rapporto fiduciario paritetico di diritto comune**: proprio in virtù di tale natura negoziale, la **giurisdizione sul collegio consultivo tecnico** appartiene in via esclusiva alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, rimanendo del tutto estranea qualsiasi attribuzione di poteri di annullamento al giudice amministrativo.

4. Profili sistematici, distinzione col CCT preventivo e cautele applicative

Dall'analisi degli argomenti spesi dalla decisione emergono direttrici di estrema rilevanza pratica volte a fugare ogni dubbio sull'incidenza dell'iniziativa formale del RUP e sull'articolazione delle forme di tutela esperibili. Il Consiglio di Stato dimostra come **l'attribuzione espressa al responsabile del procedimento del potere di promuovere l'attivazione dell'organo** non alteri in alcun modo la natura privatistica dell'accordo, rappresentando una mera regola di competenza interna dell'ente pubblico che lascia intatta la struttura bilaterale e sinallagmatica del consenso contrattuale.

4.1. L'iniziativa del RUP e la persistenza dell'autonomia contrattuale privata

L'argomentazione difensiva della società faceva leva sul fatto che la legislazione di settore menzionasse espressamente la facoltà del solo RUP di avviare il procedimento per la nomina del collegio, traendone la conseguenza che tale prerogativa configurasse un potere pubblicistico speciale non riconosciuto all'operatore privato. Tale assunto viene smontato dai giudici di Palazzo Spada evidenziando che la previsione che attribuisce al responsabile unico del progetto l'iniziativa per la costituzione non introduce una riserva autoritativa, essendo l'autonomia dell'operatore privato direttamente fondata sul diritto comune.

Mentre l'ente pubblico soggiace al principio di legalità e necessita di una fonte abilitativa che legittimi i propri organi ad impegnare l'amministrazione in convenzioni arbitrali o di conciliazione tecnica, **il soggetto privato contraente esercita la capacità generale riconosciutagli dal diritto civile**. La

proposta formulata dal RUP costituisce pertanto un ordinario invito ad offrire o una proposta contrattuale che il concessionario può liberamente valutare, negoziare o respingere, senza che dall'eventuale rifiuto possa discendere alcun provvedimento sanzionatorio o autoritativo.

4.2. La linea di discriminare con il CCT ante-aggiudicazione e le impugnazioni

Di assoluto rilievo esegetico appare il chiarimento recato in via incidentale dalla pronuncia circa la linea di demarcazione tra le due differenti tipologie di collegio contemplate dal Codice. Il Collegio precisa che la linea di discriminare giurisdizionale separa il collegio preventivo operante nella fase anteriore all'aggiudicazione dal collegio esecutivo radicato nella pariteticità contrattuale¹. Quando la stazione appaltante ricorre alla facoltà di istituire il collegio consultivo tecnico ai sensi dell'[art. 218 del d.lgs. 36/2023](#) per chiarire problemi insorti nella fase di gara anteriore alla stipula, l'organo si inserisce nel procedimento amministrativo pubblicistico di selezione, **radicando la giurisdizione del giudice amministrativo**.

Diversamente, a contratto stipulato, l'impugnazione delle determinazioni decisorie segue il regime proprio del lodo contrattuale, restando riservata all'autorità giudiziaria ordinaria. In quest'ottica, la **giurisdizione sul collegio consultivo tecnico** radicata innanzi al giudice civile assicura la piena coerenza del sistema. Ogni contestazione inerente all'accordo costitutivo, all'operato dei tecnici, all'eventuale non compromettibilità della controversia o alla violazione delle regole legali dell'arbitrato irrituale deve essere azionata dinanzi al giudice ordinario con l'azione di annullamento di cui all'[art. 808-ter del codice di procedura civile](#). L'approdo nomofilattico consolida così la certezza dei rapporti negoziali negli appalti e nelle concessioni pubbliche, **preservando la natura celere e deflattiva del Collegio Consultivo Tecnico**.

Fonti Utilizzate

Normativa di riferimento

[Art. 215 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) — disciplina generale e facoltativa del Collegio Consultivo Tecnico nella fase esecutiva dei contratti pubblici.

[Art. 218 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36](#) — costituzione facoltativa del Collegio Consultivo Tecnico nella fase antecedente all'esecuzione del contratto.

[Art. 808-ter del Codice di Procedura Civile](#) — arbitrato irrituale e valore di lodo contrattuale delle determinazioni negoziali.

[Art. 6 del Decreto-Legge 16 luglio 2020, n. 76](#) — disciplina emergenziale del Collegio Consultivo Tecnico convertito con L. 120/2020.

Giurisprudenza citata

1. **Consiglio di Stato, sentenza 8 giugno 2026, n. 4595** — L'accordo istitutivo del CCT costituito in fase esecutiva ha natura negoziale paritetica di diritto privato e non costituisce esercizio di potestà autoritativa; le relative determinazioni hanno valore di lodo contrattuale ex art. 808-ter c.p.c., appartenendo alla giurisdizione del giudice ordinario. Esito: respinge l'appello e conferma la sentenza di primo grado che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, affermando la giurisdizione del giudice ordinario. Punto: motivazione in diritto, §§ 7-9.
2. **Consiglio di Stato, sentenza 7 giugno 2022, n. 4650** — La risoluzione contrattuale per inadempimento intimata nella fase esecutiva costituisce esercizio di un diritto soggettivo contrattuale e non di un potere pubblicistico autoritativo; le determinazioni del CCT ex art. 6 D.L. 76/2020 integrano lodo contrattuale ex art. 808-ter c.p.c., devoluto alla giurisdizione del giudice ordinario. Esito: respinge l'appello, confermando il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e la competenza del giudice ordinario. Punto: motivazione in diritto, §§ 6.2-7.



Paola De Virgiliis

Diritto Amministrativo & Contratti Pubblici

Si occupa di appalti pubblici e contrattualistica pubblica. Per Metodo Giuridico cura l'analisi della disciplina dei contratti pubblici e della relativa giurisprudenza amministrativa.