

Pareri obbligatori dei Collegi Consultivi Tecnici su perizia di variante

di Anna Laura MAGLIULO*

ABSTRACT

Con l'art. 216 comma 1 del D. Lgs. 36/2023, come modificato dal D.Lgs. 209/2024 (c.d. Decreto correttivo), il legislatore ha riformulato la disciplina del Collegio Consultivo Tecnico (CCT), rendendo più chiara la distinzione tra obbligatorietà della costituzione del collegio e obbligatorietà del suo parere nei casi di modifiche contrattuali, riserve o controversie tecniche. Pertanto, con l'entrata in vigore del D. Lgs. 209/2024, nei contratti di lavori sopra soglia comunitaria, il parere del CCT è obbligatorio ogniquale volta si proceda ad una perizia di variante (sia essa in aumento, compensativa o in riduzione), nonché in presenza di riserve o controversie tecniche sollevate durante l'esecuzione.

Under Article 216(1) of Legislative Decree 36/2023, as amended by Legislative Decree 209/2024 (the so-called 'Corrective Decree'), the legislator has revised the regulations governing the Technical Advisory Board (CCT), clarifying the distinction between the obligation to establish the board and the obligation to seek its opinion in cases of contractual amendments, reservations or technical disputes. Consequently, with the entry into force of Legislative Decree 209/2024, in works contracts above the EU threshold, the CCT's opinion is mandatory whenever a variation assessment is carried out (whether involving an increase, a compensation or a reduction), as well as in the event of reservations or technical disputes arising during the execution of the works.

SOMMARIO

- 1. Pareri obbligatori su perizia di variante: il nuovo quadro normativo dettato dal D. Lgs. 36/2023, in confronto con il vecchio "Codice 50" 1**
- 2. Ammissibilità delle varianti in corso d'opera 2**
- 3. Obbligatorietà dell'acquisizione del parere del Collegio Consultivo Tecnico: la giurisprudenza di riferimento 3**

4. L'applicabilità intertemporale della nuova normativa in materia di pareri obbligatori su perizia di variante 4

1. PARERI OBBLIGATORI SU PERIZIA DI VARIANTE: IL NUOVO QUADRO NORMATIVO DETTATO DAL D. LGS. 36/2023, IN CONFRONTO CON IL VECCHIO "CODICE 50"

Si ritiene utile offrire una panoramica generale della normativa di cui all'art. 216 D. Lgs. 216/2023, in materia di pareri obbligatori su perizia di variante, sottolineando sin da subito che, ai sensi dell'art. 225 bis comma 5 del D. Lgs. 36/2023, la stessa, in assenza di una espressa volontà contraria delle parti, si applica anche ai collegi consultivi tecnici già costituiti ed operanti alla medesima data, "ad eccezione di quelli relativi ai contratti di servizi e forniture già costituiti alla data di entrata in vigore della presente disposizione".

L'attuale formula dell'art. 216 D.Lgs. 216/2023, come modificato dal D. Lgs. 209/2024, perimetra, con maggior dettaglio, l'ambito oggettivo dell'attività del collegio consultivo tecnico nei casi di rilascio di pareri obbligatori, prevedendo che sia obbligatoria l'acquisizione del parere o di una determinazione del collegio nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante e in relazione ad ogni altra disputa tecnica o controversia che insorga durante l'esecuzione di un contratto di lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea.¹

Occorre, altresì, osservare come la disposizione di cui all'art. 63, comma 1, lett. c), del D.lgs. n. 209/2024 abbia modificato la rubrica dell'articolo 216, con finalità di maggior chiarezza anche nel rapporto con l'art. 217, indicando che le previsioni di cui all'art. 216 sono relative a pareri e determinazioni obbligatorie.

* Magistrato Ordinario presso il Tribunale Civile di Roma.

¹ L.R. Perfetti (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato* D.Lgs. 31 marzo 2023, II ed, Milano, 2026, pag. 1505

Ciò posto, al fine di analizzare il contesto normativo di riferimento, è senz'altro utile un accenno alla precedente normativa di cui all'art. 106 d.lgs. n. 50/2016, il cui contenuto è stato poi trasposto nell'art. 120 del dlgs. 36/2023 rubricato *“Modifica dei contratti in corso di esecuzione”*, ai fini che qui interessano.

L'art. 106 del 'Codice 50', oggi art. 120 D. Lgs. 36/2023, disciplina i casi, i limiti e le condizioni delle modifiche soggettive e/o oggettive legittimamente apportabili ad un contratto d'appalto nel corso della sua esecuzione, senza dover ricorrere ad una nuova gara.

Esso recepisce le previsioni di cui all'articolo 72 della Direttiva 2014/24/UE e di cui all'articolo 89 della Direttiva 2014/25/UE (sostanzialmente identici fra loro), nonché le previsioni di cui all'articolo 43 della Direttiva 2014/23/UE.

2. AMMISSIBILITÀ DELLE VARIANTI IN CORSO D'OPERA

Per quanto riguarda le più importanti e ricorrenti tra le modifiche contrattuali, ossia quelle note come varianti in corso d'opera, la suddetta norma dà, in particolare, anche attuazione al criterio di cui alla lett. u), dell'articolo 1, comma 1, della legge delega (*“ridefinizione della disciplina delle varianti in corso d'opera, nei limiti previsti dall'ordinamento europeo, in relazione alla possibilità di modifica dei contratti durante la fase dell'esecuzione”*).

Nel complesso, la normativa in commento si propone di ampliare la portata delle varianti in corso d'opera e, nel rispetto dei limiti consentiti dal diritto europeo, le cui regole sulla concorrenza impongono la corrispondenza fra l'appalto eseguito e quello messo in gara, di rendere possibile, in attuazione del suddetto criterio di delega, il soddisfacimento nel modo più ampio possibile dell'interesse della stazione appaltante di modificare il contratto durante la sua esecuzione, qualora esigenze sopravvenute lo rendessero opportuno o necessario.

Anche l'articolo 120 del nuovo Codice degli Appalti ha mantenuto l'attuale struttura del vecchio articolo 106 del D. Lgs. 50/2016, che, a sua volta, ricalcava fedelmente il testo dell'articolo 72 della direttiva 2014/24/UE.²

Di conseguenza:

i) il comma 1 contempla le modifiche consentite dal punto di vista qualitativo, perché non “snaturanti” il contratto; ii) il comma 3 le modifiche ammesse in ragione del dato quantitativo, comunque non “snaturanti” il contratto; iii) i commi 5 e 7 le modifiche ammesse perché non “sostanziali”; iv) il comma 8 le modifiche che, tenuto conto dei limiti posti dalle direttive, possono comunque essere ammesse in forza del “Principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale” di cui all'art. 9 del Codice.

L'art. 106 del vecchio Codice dei Contratti Pubblici ricalcava la norma dell'art. 72, comma 1, lett. c), della direttiva 24/2014/UE, nella sopravvenienza di circostanze impreviste ed imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice, consentendo così di apportare modifiche ai contratti in corso di validità purché non fossero tali da alterare la “natura generale del contratto”, con la finalità di impedire che attraverso il ricorso allo *ius variandi* si potesse addivenire ad una modificazione radicale del contratto, in tal modo, surrettiziamente, eludendo la disciplina del codice degli appalti.

La normativa nazionale e quella sovranazionale, infatti, non impediscono in assoluto la modifica del contratto in sede di esecuzione, in quanto l'eccessivo ingessamento del contratto avente durata pluriennale può astrattamente addirittura nuocere all'interesse delle parti, sia pubblica che privata, tenuto conto che è ragionevole ipotizzare che, nel lungo periodo, possono emergere circostanze sopravvenute, non prevedibili al momento dell'indizione della gara, tali da richiedere aggiustamenti in corso di esecuzione per garantire la migliore soddisfazione dell'interesse pubblico.

² L. Carbone, F. Caringella, G. Rovelli, *Manuale dei contratti pubblici*, Arzano (NA), 2025, pag. 610 e ss.

Ai fini che in questa sede interessano, deve osservarsi che anche il nuovo Codice degli Appalti, all'art. 120 comma 3, prevede il caso in cui i contratti di appalto possono essere modificati senza una nuova procedura di affidamento, purchè vi sia necessità di eseguire varianti in corso d'opera per effetto di circostanze non prevedibili da parte della stazione appaltante, sempre che: a) nonostante le modifiche, la struttura del contratto o dell'accordo quadro e l'operazione economica sottesa possano ritenersi inalterate; b) l'eventuale aumento di prezzo non ecceda il 50 per cento del valore del contratto iniziale (ai sensi del comma 2).

A seguito delle modifiche apportate dal Correttivo alla lettera c) del comma 1 della disposizione in esame, le circostanze imprevedibili legittimanti il ricorso a varianti in corso d'opera sono state ora tipizzate (da esemplificative che erano) e consistono in: 1) esigenze derivanti da nuove disposizioni legislative o regolamentari o da provvedimenti sopravvenuti di autorità o enti preposti alla tutela di interessi rilevanti; 2) eventi naturali straordinari e imprevedibili e casi di forza maggiore che incidono sui beni oggetto dell'intervento; 3) rinvenimenti, imprevisi o non prevedibili con la dovuta diligenza nella fase di progettazione; 4) difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non prevedibili dalle parti in base alle conoscenze tecnico-scientifiche consolidate al momento della progettazione.

Si osservi, inoltre, che il vecchio art. 106 D. Lgs. 50/2016, confluito nel nuovo art. 120 D. Lgs. 36/2023, afferma il principio per il quale le modifiche da ritenersi non sostanziali sono sempre consentite, a prescindere dal loro valore economico, e che va definita come sostanziale la modifica che altera considerevolmente la struttura del contratto o dell'accordo quadro e l'operazione economica sottesa.

Per altro verso, sono da considerarsi in ogni caso sostanziali e quindi inammissibili le modifiche:

a) che introducono condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale,

avrebbero consentito di ammettere candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o di accettare un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione;

b) che cambiano l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale;

c) che estendono notevolmente l'ambito di applicazione del contratto.

Traendo spunto dalle modifiche introdotte nel 'Codice 50' con la legge 29 giugno 2022, n. 79, di conversione del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 77 recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) – nonché dal contenuto del nuovo art. 120 comma 7 del D. Lgs. 36/2023 – può altresì dedursi che, tenuto conto dei limiti posti dalle direttive europee, possano comunque essere ammesse le modifiche da considerarsi non sostanziali. Si tratta, in particolare, delle modifiche che trovano copertura nelle somme a disposizione del quadro economico e non comportano aumenti di spesa, proposte dalla stazione appaltante ovvero dall'appaltatore con le quali, nel rispetto della funzionalità dell'opera:

i) si assicurino risparmi, da utilizzare in compensazione per far fronte alle variazioni in aumento dei costi delle lavorazioni; ii) si realizzino soluzioni equivalenti o migliorative in termini economici, tecnici o di tempi di ultimazione dell'opera, ivi compresa la sopravvenuta possibilità di utilizzo di materiali, componenti o tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza incremento dei costi, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di parte di essa, o riduzione dei tempi di ultimazione.³

3. OBBLIGATORIETÀ DELL'ACQUISIZIONE DEL PARERE DEL COLLEGIO CONSULTIVO

³ R. Giovagnoli, G. Rovelli, *Codice dei contratti pubblici*, Milano, 2024 pag. 1142 e ss.

TECNICO: LA GIURISPRUDENZA DI RIFERIMENTO

Tutto ciò posto, ed effettuata una prima inquadratura giuridica della questione che in questa sede si analizza, giova a questo punto sottolineare come, ai sensi dell'art 216 del d.lgs 36 del 2023, sia obbligatoria l'acquisizione del parere del Collegio Consultivo Tecnico nel caso di proposta di variante in determinate circostanze che risultano dal testo normativo che così recita: *“Nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante e in relazione ad ogni altra disputa tecnica o controversia che insorga durante l'esecuzione di un contratto di lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea, è obbligatoria l'acquisizione del parere o, su concorde richiesta delle parti, di una determinazione del collegio. Se le parti convengono altresì che le determinazioni del collegio assumono natura di lodo contrattuale ai sensi dell'articolo 808-ter del Codice di procedura civile, è preclusa l'esperibilità dell'accordo bonario per la decisione sulle riserve”*.

Al riguardo, va sottolineato che con l'art. 216 comma 1 del D.Lgs. 36/2023, come modificato dal D.Lgs. 209/2024 (c.d. Decreto correttivo), il legislatore ha riformulato la disciplina del Collegio Consultivo Tecnico (CCT), rendendo più chiara la distinzione tra obbligatorietà della costituzione del collegio e obbligatorietà del suo parere nei casi di modifiche contrattuali, riserve o controversie tecniche.⁴

Pertanto, con l'entrata in vigore del D.Lgs. 209/2024, nei contratti di lavori sopra soglia comunitaria, il parere del CCT è obbligatorio ogniqualvolta si proceda ad una perizia di variante (sia essa in aumento, compensativa o in riduzione), nonché in presenza di riserve o controversie tecniche sollevate durante l'esecuzione.

Sul punto, al fine di corroborare l'analisi sin qui esposta, appare utile menzionare le soluzioni prospettate dalla giurisprudenza amministrativa in materia.

In primo luogo, il Consiglio di Stato ha ribadito che la stazione appaltante può modificare/variare il contratto in corso di esecuzione quando

sussistono circostanze sopravvenute e imprevedibili e purché la variante non alteri la natura generale del contratto (ossia non configuri un nuovo affidamento).

Nel dettaglio il supremo collegio ha così statuito: *«La normativa nazionale e sovranazionale non impedisce in assoluto la modifica del contratto in sede di esecuzione, poiché l'eccessivo “ingessamento” del contratto avente durata pluriennale può nuocere all'interesse delle parti pubbliche e private; tuttavia, per poter ricorrere legittimamente alla variante contrattuale ai sensi dell'art. 106 d.lgs. n. 50/2016 è necessario che sussistano (1) circostanze impreviste ed imprevedibili all'atto dell'indizione della gara, (2) che la modifica non alteri la natura generale del contratto e (3) che l'aumento del prezzo non superi il limite del 50% del valore iniziale del contratto»*.⁵

Inoltre, da un'altra decisione del Consiglio di Stato si evince che: *«la variante è destinata a modificare elementi progettuali o esecutivi del contratto in corso di esecuzione e richiede l'osservanza della disciplina sull'ambito dell'“ius variandi” (ovvero interventi nel rispetto del contratto originario, senza alterarne la natura generale).»*⁶

In sostanza, secondo la giurisprudenza amministrativa, per poter ricorrere legittimamente alla variante contrattuale è necessario che sussistano:

- (1) circostanze impreviste ed imprevedibili all'atto dell'indizione della gara;
- (2) che la modifica non alteri la natura generale del contratto;
- (3) che l'aumento del prezzo non superi il limite del 50% del valore iniziale del contratto.

4. L'APPLICABILITÀ INTERTEMPORALE DELLA NUOVA NORMATIVA IN MATERIA DI PARERI OBBLIGATORI SU PERIZIA DI VARIANTE

In conclusione, ribadendo che, ai sensi dell'art. 216 comma 1 D. Lgs. 36/2023, è obbligatoria l'acquisizione del parere del CCT nei casi di iscrizione di riserve, di proposte di variante e in

⁴ R. Garofoli, G. Ferrari, Nuovo codice dei contratti pubblici annotato con dottrina e giurisprudenza, Molfetta, 2025, pag. 1238 e ss.

⁵ Cons. Stato, sez. III, 11.07.2023 n. 6769

⁶ Cons. Stato, sez. III, 07.12.2021 n. 8180

relazione ad ogni altra disputa tecnica o controversia che insorga durante l'esecuzione di un contratto di lavori di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea, deve altresì osservarsi che, ai sensi dell'art. 225 bis comma 5 del D. Lgs. 36/2023, la nuova normativa, come introdotta dal correttivo del 31.12.2024, si applica anche ai Collegi Consultivi Tecnici già costituiti ed operanti alla medesima data, ad eccezione di quelli relativi ai contratti di servizi e forniture già costituiti alla data di entrata in vigore del correttivo.