

Le principali novità introdotte dal correttivo

Il contributo esamina le principali innovazioni recate dal d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 — primo correttivo al codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 — con riguardo ai profili di maggiore rilievo sistematico: l'equo compenso nei servizi di ingegneria e architettura e la sua qualificazione come disciplina speciale rispetto alla l. n. 49/2023; la revisione prezzi come istituto strutturale di indicizzazione contrattuale e il suo rapporto con i rimedi civilistici; l'accordo di collaborazione ex art. 82-bis e le perduranti perplessità sulla sua natura giuridica; la riscrittura della disciplina del Collegio Consultivo Tecnico e il delicato equilibrio tra obbligatorietà delle pronunce e divieto costituzionale di arbitrato coattivo; la qualificazione dei consorzi stabili dopo la legge annuale per le PMI (l. n. 34/2026). L'analisi evidenzia tre linee di tendenza convergenti: la progressiva pubblicizzazione del diritto dei contratti pubblici, la centralità strutturale della fase esecutiva e la stratificazione normativa come fattore di crescente complessità applicativa.

Sommario:

1. La natura dell'intervento correttivo: sistema o affinamento? — 2. Il rilievo procedurale del Consiglio di Stato e la questione di legittimità costituzionale — 3. L'equo compenso nei SIA: specialità del codice rispetto alla l. n. 49/2023 — 4. La revisione prezzi come istituto strutturale (art. 60 e All. II.2-bis) — 5. L'accordo di collaborazione (art. 82-bis): innovazione e perplessità — 6. Il Collegio Consultivo Tecnico: riforma strutturale degli artt. 215–219 — 7. Penali, premi di accelerazione e anticipazione del prezzo: dalla norma alle Linee guida MIT — 8. I consorzi stabili e la legge PMI (l. n. 34/2026) — 9. Osservazioni conclusive e prospettive de iure condendo

1. La natura dell'intervento correttivo: sistema o affinamento?

Il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 costituisce il primo esercizio della facoltà correttiva e integrativa conferita al Governo dall'art. 1, comma 4, l. n. 78/2022. La legge delega aveva consentito all'Esecutivo di adottare, «entro due anni dall'entrata in vigore» del codice, «con la stessa procedura» e nel rispetto dei medesimi principi direttivi, «le correzioni e le integrazioni che la pratica avesse reso necessarie e opportune».

Sul piano strutturale, oltre tre quarti delle disposizioni del correttivo incidono sugli allegati al codice, non sul testo articolato. Solo l'art. 193, in materia di finanza di progetto, è stato integralmente sostituito. Le nuove norme innestate nel corpo del codice sono tre: l'art. 82-bis (accordi di collaborazione), l'art. 225-bis (ulteriori disposizioni transitorie) e l'art. 226-bis (semplificazione normativa).

I super-principi del «risultato», della «fiducia» e dell'«accesso al mercato» restano intatti.

Il correttivo sconta l'assenza di un disegno strategico unitario: si limita a rimodulare norme singole in risposta alle criticità applicative emerse nel biennio di vigenza. Ciò non toglie che alcune modifiche abbiano portata innovativa di rilievo, incidendo sulla struttura stessa del rapporto contrattuale pubblico.

La Relazione illustrativa identifica la fase esecutiva come «tematica prioritaria di intervento», conferendo coerenza sistemica a un insieme di modifiche che, considerate isolatamente, potrebbero apparire frammentarie.

2. Il rilievo procedurale del Consiglio di Stato e la questione di legittimità

Il percorso formativo del correttivo ha sollevato, in sede consultiva, una questione di legittimità formale di non poco interesse. Il Consiglio di Stato, nel parere n. 1463/2024 (Adunanza del 27 novembre 2024, Affare n. 1427/2024), ha rilevato che, mentre la stesura del codice del 2023 era stata affidata alla Commissione speciale, la predisposizione dello schema di correttivo è stata curata direttamente dal Governo, attraverso il D.A.G.L. della Presidenza del Consiglio.

Il sintagma «stessa procedura», contenuto nella legge delega, avrebbe suggerito — secondo il Consiglio di Stato — una simmetria formale effettiva con il procedimento seguito per l'adozione del codice. Il rischio paventato è quello di un eventuale sindacato di legittimità formale per violazione della legge delegante.

Non si tratta di astratta eleganza: la «simmetria procedurale» garantisce che le correzioni normative siano assistite dallo stesso grado di elaborazione tecnica e di partecipazione istituzionale che aveva contraddistinto l'atto delegato principale.

Il parere n. 1463/2024 ha altresì giudicato l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) «inadeguata» nei suoi profili significativi e qualificanti: rilievo che si riconnette, sul piano dell'ordinamento, ai requisiti di istruttoria imposti dai principi generali dell'esercizio del potere normativo delegato.

3. L'equo compenso nei SIA: specialità del codice rispetto alla l. n. 49/2023

La disciplina dell'equo compenso per le prestazioni professionali nei contratti pubblici rappresenta uno dei nodi giuridici più dibattuti della recente stagione riformatrice. La questione si colloca al crocevia di due istanze di pari dignità costituzionale ma di segno potenzialmente opposto: da un lato, la tutela della dignità e della qualità del lavoro intellettuale, coerente con la ratio protettiva della legge 21 aprile 2023 n. 49; dall'altro, la salvaguardia dei principi fondanti dell'evidenza pubblica — concorrenza, efficienza della spesa, selezione della migliore offerta — che costituiscono il nerbo del codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36.

Questa tensione rivela una più profonda incertezza del legislatore sulla natura economica da attribuire alla prestazione professionale nell'ambito della committenza pubblica. Per i costi della manodopera il codice prevede minimi salariali inderogabili, assimilati a costi sociali non negoziabili; per i compensi professionali era invece storicamente prevalsa una logica di prezzo di mercato. La l. n. 49/2023 ha tentato di traslare anche questi ultimi nella categoria degli elementi protetti, innescando un'antinomia normativa foriera di incertezza applicativa e di vivace contenzioso.

Il correttivo è intervenuto su due fronti.

Da un lato, la modifica dell'art. 8, comma 2, chiarisce che il principio dell'equo compenso si applica «secondo le modalità previste dall'art. 41, commi 15-bis, 15-ter e 15-quater», sancendo l'esistenza di un apparato regolatorio autonomo all'interno del codice. Dall'altro, l'integrazione

operata nell'art. 41 codifica la soluzione che la giurisprudenza amministrativa stava elaborando, con tre novità di rilievo:

1. Comma 15-bis: i corrispettivi dell'Allegato I.13 costituiscono base di gara obbligatoria per i SIA di importo pari o superiore a 140.000 euro, con aggiudicazione al miglior rapporto qualità/prezzo; il 65% dell'importo è fisso e non ribassabile, il restante 35% è assoggettabile all'offerta.
2. Comma 15-ter: è confermata l'applicabilità delle norme sull'anomalia dell'offerta, quale strumento essenziale di controllo della sua sostenibilità.
3. Comma 15-quater: per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 140.000 euro, la riduzione dei corrispettivi parametrici non può superare il 20%.

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 1463/2024, e successivamente la giurisprudenza di sezione — Sez. III, 27 gennaio 2025, n. 594; Sez. V, 3 febbraio 2025, n. 844 — hanno chiarito il punto interpretativo fondamentale su cui poi è intervenuto in via definitiva il correttivo: la disciplina degli artt. 41, commi 15-bis e 15-quater, e dell'art. 8, comma 2, del codice costituisce disciplina speciale rispetto alla l. n. 49/2023. Per i professionisti che operano nel settore dei contratti pubblici il riferimento normativo è il codice, non la legge sull'equo compenso, la quale trova applicazione residuale nei rapporti con i committenti privati.

Un profilo dogmatico che merita autonoma trattazione, anche in ragione della sua incidenza pratica, è quello della nullità sanzionata dall'art. 3 della l. n. 49/2023 per i patti che derogano in peius all'equo compenso. Tale nullità presenta i tratti strutturali della nullità di protezione: è parziale — colpisce la singola clausola difforme, lasciando intatto il residuo regolamento contrattuale — ed è a legittimazione riservata, potendo essere fatta valere esclusivamente dal professionista che ne è destinatario e non dalla controparte o d'ufficio dal giudice, a differenza della nullità assoluta ex art. 1421 c.c. La qualificazione in termini di nullità di protezione è coerente con la funzione della norma — tutelare la parte strutturalmente più debole del rapporto — ed esclude che il committente possa avvalersi del vizio per sottrarsi alle proprie obbligazioni. Nella prospettiva della specialità del codice rispetto alla l. n. 49/2023, la nullità ex art. 3 non si propaga, in linea di principio, ai contratti pubblici di servizi tecnici regolati dagli artt. 8 e 41 del codice: lo strumento di tutela è ivi sostituito dal meccanismo imperativo della quota fissa non ribassabile (65%) e dal subprocedimento di anomalia, con la conseguenza che il professionista, in caso di ribasso ritenuto eccessivo, è tenuto ad attivare il contraddittorio sulla sostenibilità dell'offerta anziché invocare la nullità della clausola di ribasso.

Sul piano sistematico, permane un profilo di incertezza relativo alla compatibilità del ribasso sulla quota variabile del 35% con il divieto implicito di offerte in perdita. Il rischio che ribassi elevati inducano a recuperare la differenza attraverso una riduzione qualitativa della prestazione è stato esplicitamente segnalato.

In proposito, si registra una recente pronuncia del TAR Lazio - Roma, Sez. II-bis, 23 marzo 2026, n. 5405, ove il ribasso praticato sulla quota variabile risultava pari al 100%: la sentenza ammette tale ribasso, ma la questione rimane aperta in attesa di un pronunciamento di secondo grado.

Nel dettaglio, viene chiarito che il meccanismo del prezzo fisso al 65% non è una clausola di stile ma il presidio sostanziale dell'equo compenso nel sistema degli appalti pubblici: è su quella componente che si appunta la tutela inderogabile del corrispettivo professionale, mentre la quota del 35% è per definizione soggetta alla competizione concorrenziale senza limitazioni di sorta, salvo le regole generali sulla verifica di anomalia.

La sentenza è rilevante, altresì, per il chiarimento che offre in tema di coordinamento tra *la lex specialis* e la normativa sull'equo compenso: la clausola che impone un limite al ribasso dell'offerta economica deve essere interpretata in modo chiaro e coerente con la struttura della disciplina di gara, senza che sia possibile estenderla per via ermeneutica a componenti specifiche dell'offerta per le quali non è stata espressamente prevista.

Da ultimo, la pronuncia contribuisce a definire i rapporti tra il principio del risultato e i principi di par condicio e tutela dell'affidamento: la stazione appaltante che ammette un'offerta in conformità alla lettera della *lex specialis* e al quadro normativo vigente non viola alcun obbligo di legge, e anzi persegue correttamente l'interesse al miglior esito competitivo della procedura.

4. La revisione prezzi come istituto strutturale (art. 60 e All. II.2-bis)

La revisione prezzi ha attraversato nell'ultimo quinquennio una turbolenta metamorfosi: dal regime del c.d. «prezzo chiuso» alle misure emergenziali del sistema compensatorio del biennio 2021-2022, fino all'art. 60 del codice del 2023, che ha elevato a regime l'obbligo generalizzato di inserire clausole revisionali nei documenti di gara. Il correttivo affina ulteriormente l'istituto.

Le novità principali sono tre.

In primis, al comma 1 si precisa che le clausole di revisione si riferiscono «alle prestazioni oggetto del contratto». Il parere n. 1463/2024 ha definito tale chiarimento «in sé verosimilmente non necessario», ma «comunque utile a chiarire il meccanismo di parametrizzazione».

In secondo luogo, il comma 2 riscrive il meccanismo di calcolo per servizi e forniture. La variazione si determina nella misura dell'80% del solo valore eccedente la soglia del 5%, non più dell'80% dell'intera variazione. Si tratta di una scelta di distribuzione del rischio inflattivo che accolla all'appaltatore l'onere della prima fascia di variazione.

Su questa regola di calcolo si è formato un orientamento giurisprudenziale significativo. Il Consiglio di Stato, Sez. III, 31 marzo 2026, n. 2638, richiamando espressamente le metodologie ISTAT per le rivalutazioni monetarie, ha validato il criterio progressivo a discapito del metodo lineare annuale: per calcolare la reale svalutazione, la variazione percentuale dell'indice (es. FOI) deve essere parametrata sull'intero periodo considerato, con applicazione del relativo coefficiente cumulativo. Solo così si tutela genuinamente l'equilibrio economico-finanziario del contratto, evitando che l'erosione del potere d'acquisto ricada ingiustamente sull'operatore economico.

Infine, il comma 4 affida a un provvedimento ministeriale, sentito l'ISTAT, l'individuazione degli indici di costo per i contratti di lavori.

Il nuovo Allegato II.2-bis introduce l'«indice sintetico revisionale» per i lavori, calcolato come media ponderata di sei elementi di costo (lavoro, materiali, macchine, energia, trasporto, rifiuti), con soglia di attivazione al 3% per i lavori — ove il ricalcolo è pari al 90% del valore eccedente la soglia — e al 5% per servizi e forniture.

Va segnalato che la legge di bilancio 2026 ha introdotto un meccanismo di aggiornamento automatico basato sui SS.AA.LL. con prezzari regionali per i cantieri pubblici ante codice del 2023; questo meccanismo opera sui prezzi posti a base di gara al netto del ribasso d'asta, nei limiti delle risorse disponibili nel quadro economico, con possibilità di reintegro anche attraverso rimodulazioni o varianti in diminuzione delle opere.

Di notevole rilievo sistematico è la configurazione della risoluzione per eccessiva onerosità — ai sensi degli artt. 1467 c.c. e 122 del codice — come *extrema ratio*, cui si può ricorrere solo quando l'applicazione dell'art. 60 non garantisca il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale e la rinegoziazione in buona fede sia anch'essa risultata impossibile. Revisione prezzi e rinegoziazione vengono così poste sullo stesso piano come rimedi manutentivi, in coerenza con il principio di conservazione del contratto indicato dall'art. 9 del codice: al principio di vincolatività del contratto «*pacta sunt servanda*» si affianca quello del «*rebus sic stantibus*». Nella prospettiva civilistica, questo istituto si differenzia profondamente dalla revisione del prezzo nell'appalto ex art. 1664 c.c., che presuppone circostanze sopravvenute e imprevedibili: la revisione prezzi nei contratti pubblici è invece un meccanismo automatico di indicizzazione, attivabile al ricorrere di condizioni oggettive predeterminate, senza necessità di allegare l'imprevedibilità.

Una innovazione di grande impatto pratico, spesso trascurata, è l'introduzione del comma 2-bis dell'art. 119, che estende l'obbligo revisionale ai contratti di subappalto: la revisione ottenuta dall'appaltatore principale non può più essere trattenuta senza essere riversata sul subappaltatore, eliminando una distorsione degli equilibri economici della filiera sistematicamente segnalata dagli operatori del settore.

Sul versante giurisdizionale, un recente pronunciamento (Consiglio di Stato, Sez. V, 22 gennaio 2025, n. 489) ha confermato che le controversie in materia di revisione prezzi ricadono nella giurisdizione del giudice amministrativo quando la fattispecie concreta è disciplinata dall'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006, al quale l'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2 c.p.a. ancora il criterio di riparto. La pronuncia affina tuttavia il discrimine: sussiste giurisdizione amministrativa nelle ipotesi in cui il meccanismo revisionale attribuisca all'amministrazione un margine di valutazione discrezionale nell'an o nel quantum della revisione; ricade invece nella giurisdizione ordinaria la controversia in cui il meccanismo sia puntualmente regolato nel contratto sia nell'an che nel quantum, così da integrare un diritto soggettivo perfetto all'adeguamento del corrispettivo. La transizione dall'art. 115 del d.lgs. n. 163/2006 all'art. 60 del d.lgs. n. 36/2023 — che prevede l'inserimento obbligatorio di clausole revisionali con attivazione automatica al verificarsi di condizioni oggettive predeterminate — tende a ricondurre le controversie future nell'alveo della giurisdizione ordinaria, ove non residui, in

linea generale, alcun potere discrezionale in capo alla stazione appaltante sull'attivazione del meccanismo revisionale; ciò a meno che la clausola revisionale, pur obbligatoriamente inserita, rimetta ad una valutazione dell'amministrazione la scelta dei parametri applicativi, nel qual caso il profilo di discrezionalità rilevante potrà giustificare il permanere della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

5. L'accordo di collaborazione (art. 82-bis): innovazione e perplessità

L'art. 22 del correttivo introduce il nuovo art. 82-bis, disciplinante l'accordo di collaborazione plurilaterale: strumento attraverso cui le parti coinvolte nella fase esecutiva — stazione appaltante, appaltatore, subappaltatori, fornitori — possono disciplinare le forme e le modalità della reciproca collaborazione, definire meccanismi di esame contestuale degli interessi coinvolti e prevenire l'insorgere di controversie. Lo schema dell'accordo è inserito nei documenti di gara ed è disciplinato dall'Allegato II.6-bis.

Figura qualificante è il «direttore strategico», soggetto imparziale di coordinamento.

Pochi istituti del correttivo hanno suscitato critiche tanto articolate.

Il Consiglio di Stato, nel parere n. 1463/2024 (punto 22), ha evidenziato il paradosso strutturale dell'istituto: l'art. 3, comma 9, dell'Allegato II.6-bis prevede lo scioglimento dell'accordo per «gravi violazioni degli impegni concordati», prefigurando un ulteriore fronte di litigiosità del tutto autonomo rispetto al contratto principale. Il suggerimento del Consiglio di Stato è stato di non introdurre lo strumento nella forma attuale e di rielaborarlo a seguito di analisi di impatto più rigorosa.

Quanto alla natura giuridica, l'accordo non è un contratto in senso tecnico ex art. 1321 c.c. — difettando dell'idoneità a costituire obbligazioni in senso stretto — bensì uno strumento consensuale di specificazione in concreto del contenuto della clausola generale di buona fede ex art. 1375 c.c., generativo di obblighi strumentali alla corretta esecuzione.

Dalla qualificazione come atto a natura negoziale non contrattuale discendono conseguenze di rilievo pratico che il legislatore ha lasciato irrisolte.

La violazione degli impegni assunti nell'accordo non può fondare un'azione di esecuzione in forma specifica ai sensi dell'art. 2932 c.c., né una domanda risarcitoria per inadempimento contrattuale ex art. 1218 c.c.: il rimedio sarà, al più, quello aquiliano per violazione del principio di buona fede o, nei limiti di quanto previsto dall'accordo medesimo, quello dello scioglimento per gravi violazioni ex art. 3, comma 9, dell'Allegato II.6-bis.

La questione dell'organo giurisdizionale competente a conoscere delle controversie sull'accordo rimane aperta: se si privilegia la sua contiguità con il rapporto contrattuale pubblicistico, la giurisdizione sarebbe del giudice amministrativo in sede esclusiva ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e), c.p.a.; se si valorizza la natura consensuale e non autoritativa dell'atto, la cognizione spetterebbe al giudice ordinario.

Il silenzio del legislatore su questo punto è una lacuna che dovrà essere colmata in via giurisprudenziale o normativa.

Sul piano pratico, la non riconducibilità dell'accordo alla categoria del contratto implica che le sue disposizioni non costituiscono fonte di obbligazioni coercibili in via giudiziale, che la violazione degli «impegni» assunti non genera responsabilità patrimoniale in senso stretto, e che i meccanismi di risoluzione delle controversie ivi previsti sono alternativi al contenzioso giurisdizionale ordinario solo in senso lato.

In ogni caso, i contenuti necessari dell'accordo a carattere necessariamente plurilaterale comprendono: l'oggetto e le attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi principali e collaterali; le modalità di verifica degli obiettivi di collaborazione; i meccanismi di prevenzione e riduzione dei rischi e di risoluzione delle possibili controversie; le responsabilità per l'esecuzione dell'accordo; le eventuali premialità; le funzioni e le attività delle parti e dei soggetti della collaborazione; le ipotesi e modalità di scioglimento dell'accordo.

Particolare rilievo assumono le premialità previste nell'accordo. Secondo l'art. 3, comma 8, dell'Allegato, le premialità possono consistere: (a) nell'inserimento degli operatori economici negli elenchi e negli albi per l'affidamento di contratti di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 14; (b) nella previsione di opzioni nel rispetto delle disposizioni del codice; (c) in premi economici connessi al raggiungimento degli obiettivi della collaborazione, determinati in coerenza con l'art. 126 del codice; (d) in premi reputazionali consistenti nell'attribuzione di criteri premiali per le successive procedure di affidamento, secondo quanto previsto dall'art. 108 del codice.

Le premialità economiche devono essere determinate dalla stazione appaltante nello schema di accordo in coerenza con l'art. 126 del codice, tenuto conto della rilevanza dell'obiettivo raggiunto, e comunque nei limiti delle risorse disponibili nell'ambito del quadro economico dell'intervento. Le Linee guida MIT raccomandano che la stazione appaltante coordini le premialità dell'accordo di collaborazione con i premi di accelerazione dell'art. 126, evitando duplicazioni per il medesimo risultato temporale.

Le Linee guida MIT in materia di accordi di collaborazione confermano, infine, che l'accordo non sostituisce né integra il contratto principale, configurandosi come strumento di «secondo livello» che presuppone l'esistenza degli altri contratti e regola le interconnessioni tra le varie prestazioni contrattuali, sulla base dei super-principi del risultato e della fiducia.

6. Il Collegio Consultivo Tecnico: riforma strutturale degli artt. 215–219

Il Collegio Consultivo Tecnico rappresenta uno degli strumenti più ambiziosi del codice del 2023 in materia di ADR. Nato come strumento facoltativo nell'art. 207 del d.lgs. n. 50/2016, reso obbligatorio con il d.l. n. 76/2020 e infine sistematizzato nel codice del 2023, il CCT ha conosciuto con il correttivo una riscrittura strutturale che ne ridefinisce natura, presupposti, ambito operativo e regime delle pronunce.

Il decreto correttivo circoscrive l'obbligatorietà della costituzione del CCT ai soli contratti di lavori soprasoglia, estendendo però il perimetro ai contratti di concessione, di partenariato pubblico-privato e ai settori speciali, ed escludendo i contratti di servizi e forniture, per i quali permane la facoltà consensuale. L'art. 84 sostituisce integralmente l'Allegato V.2, ridisciplinando formazione del Collegio, requisiti dei componenti, procedimento di nomina, natura delle pronunce e regime dei compensi.

Sui requisiti dei componenti (cinque anni di esperienza per i membri, dieci per il presidente) è intervenuto il d.l. n. 73/2025 che ha ampliato le modalità di nomina da parte del MIT, estendendo questa prerogativa ai casi in cui il Ministero svolga il ruolo di concedente, ed ha introdotto la possibilità di valutare più profili professionali cumulativamente, nonché il dottorato di ricerca come titolo abilitante.

La novità più significativa sul piano dogmatico è la tripartizione delle pronunce in «pareri», «determinazioni» e «osservazioni», ciascuna con diversa efficacia giuridica:

- pareri su richiesta unilaterale versus determinazioni su richiesta congiunta;
- pronunce obbligatorie ex art. 216 versus facoltative ex art. 217;
- pronunce con o senza valore di lodo contrattuale.

Il riformato art. 216 prevede che, nei casi di iscrizione di riserve, proposte di variante e ogni altra disputa tecnica insorta nell'esecuzione di contratti di lavori soprasoglia, sia obbligatoria l'acquisizione del parere o, su concorde richiesta delle parti, di una determinazione del Collegio. Se le parti convengono che le determinazioni del CCT assumano natura di lodo contrattuale ai sensi dell'art. 808-ter c.p.c., è preclusa l'esperibilità dell'accordo bonario per la decisione sulle riserve.

Il profilo più problematico riguarda la perimetrazione dell'obbligatorietà.

L'art. 216, comma 1, fa riferimento a «ogni altra disputa tecnica o controversia che insorga durante l'esecuzione di un contratto». Il rischio di una lettura estensiva — che farebbe coincidere il perimetro dell'obbligatorietà con quello della competenza, rendendo inutile l'art. 217 — è scongiurato da un'interpretazione sistematica che ancora l'obbligatorietà a due presupposti cumulativi: l'assenza di accordo tra le parti e la natura della controversia tale da incidere sulla regolare esecuzione dei lavori.

Sul regime delle pronunce, il correttivo introduce un meccanismo a doppia determinazione.

La regola base è che le pronunce del CCT hanno automaticamente valore di lodo contrattuale ex art. 808-ter c.p.c., salvo che almeno una parte abbia dichiarato il contrario in sede di insediamento.

In ogni caso, per le determinazioni obbligatorie si registra la possibilità per le parti di superare, volta per volta e consensualmente, l'opposizione eventualmente espressa in sede di insediamento, attribuendo così natura di lodo contrattuale alla singola determinazione. Questo meccanismo mira a preservare il favor legis verso l'efficacia vincolante delle pronunce, nel

rispetto del divieto costituzionale di arbitrato obbligatorio (Corte cost. 14 luglio 1977, n. 127; 9 maggio 1996, n. 152; 8 giugno 2005, n. 221; 13 giugno 2018, n. 123).

Il CCT incarna in modo particolarmente vivido la tensione tra diritto pubblico e diritto privato nei contratti pubblici. Le sue pronunce oscillano tra la natura di atti amministrativi di gestione del rapporto contrattuale — i pareri obbligatori, che trovano la loro fonte in una disposizione imperativa di legge — e la natura di lodi contrattuali arbitrari — le determinazioni rese su concorde richiesta delle parti con attribuzione di valore arbitrale, che presuppongono l'esercizio dell'autonomia contrattuale.

Un profilo che la riforma non risolve esplicitamente è quello del regime di impugnazione del lodo contrattuale reso dal CCT. L'art. 808-ter, comma 2, c.p.c. prevede che l'impugnazione del lodo irrituale per i vizi ivi elencati — violazione di norme imperative, mancato rispetto del principio del contraddittorio, nullità del patto compromissorio — sia proposta dinanzi al giudice ordinario. Nei contratti pubblici, tuttavia, alcuni aspetti del rapporto contrattuale nell'ambito del quale il CCT opera sono attribuiti alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. e), n. 2, c.p.a. Si delinea così un potenziale conflitto tra il foro indicato dall'art. 808-ter c.p.c. e la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sulla fase esecutiva, almeno nei casi di applicazione di clausole di revisione del prezzo e di provvedimenti applicativi dell'adeguamento dei prezzi. La soluzione interpretativa più coerente con il sistema è che l'impugnazione del lodo, in quanto atto di natura negoziale, competa al giudice ordinario secondo le regole del processo civile in materia di arbitrato irrituale, fermo restando che alcune questioni sostanziali non risolte dal lodo — o che si ripropongono a seguito del suo annullamento — potrebbero permanere nell'orbita della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Si tratta di un nodo interpretativo che attende un chiarimento normativo o giurisprudenziale, attesa la sua diretta incidenza sulle strategie processuali degli operatori.

Questa duplicità è la chiave di lettura dell'intera disciplina: il legislatore ha cercato di creare uno strumento che sia al contempo espressione della funzione pubblicistica di supervisione dell'esecuzione contrattuale e strumento di composizione consensuale delle controversie. La compatibilità di questa costruzione con i principi costituzionali in materia di arbitrato è stata garantita, come si è visto, dal carattere rigorosamente consensuale e non coattivo del conferimento della natura arbitrale alle determinazioni.

7. Penali, premi di accelerazione e anticipazione del prezzo

Il decreto correttivo innalza il range delle penali: la percentuale minima sale da 0,3 a 0,5 per mille per giorno, quella massima da 1 a 1,5 per mille. La scelta è coerente con il criterio di delega di «razionalizzazione dei meccanismi sanzionatori e premiali» ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. hh), l. n. 78/2022.

L'applicazione di penali pari o superiori al 2% dell'ammontare netto contrattuale non può integrare automaticamente la fattispecie di «grave illecito professionale» secondo la logica discrezionale che deve presiedere a tale causa di esclusione non automatica: non vi è mai automatismo espulsivo, si impone, quindi, una valutazione caso per caso fondata su riscontri oggettivi.

Il nuovo art. 126, comma 2, trasforma, poi, in obbligo la previsione del premio di accelerazione — prima meramente facoltativa — demandando alla stazione appaltante la fissazione per «scaglioni temporali».

Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, aveva rilevato che la norma rendeva obbligatoria la previsione senza fornire un criterio di quantificazione, generando un obbligo inattuabile per indeterminatezza.

La lacuna è stata parzialmente colmata dalle Linee guida MIT, che forniscono una clausola-tipo (0,10% per giorno di anticipo; limite massimo del 10% dell'importo contrattuale) e ammettono il finanziamento con le economie da ribassi d'asta.

Le Linee guida chiariscono, altresì, che l'art. 126 del codice disciplina, in un'ottica unitaria, le penali per ritardo e il premio di accelerazione, configurando quest'ultimo non come elemento accessorio o eventuale della disciplina contrattuale, ma come uno strumento strutturalmente diretto alla riduzione dei tempi di esecuzione dei lavori. Il documento precisa che il premio economico previsto nell'accordo di collaborazione rappresenta una proiezione applicativa della logica sottesa all'art. 126, ampliandone il raggio operativo e adattandolo alle dinamiche negoziali e cooperative che caratterizzano l'accordo stesso.

Sul piano qualitativo, la logica del premio non premia la mera velocità, ma l'anticipazione che mantenga intatti gli standard qualitativi e che sia verificata secondo i criteri tecnici definiti dalla stazione appaltante, i quali devono essere formulati nei documenti di gara con chiarezza, trasparenza e coerenza rispetto al cronoprogramma contrattuale.

In questo senso, le Linee guida richiamano l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, che ha chiarito come il premio sia condizionato alla verifica di regolarità dell'esecuzione, non potendo essere riconosciuto quando l'opera, seppur formalmente anticipata, presenti difformità, incompletezze o vizi che impongano una successiva attività correttiva o integrativa.

Nella sostanza, l'istituto del premio di accelerazione presuppone un'anticipazione effettiva e misurabile dell'ultimazione dei lavori, da accertarsi nei modi previsti dalla disciplina del collaudo. L'anticipazione deve riguardare l'intera opera e non porzioni frammentarie dell'esecuzione, e deve risultare compatibile con la sicurezza dei lavori, con la qualità della prestazione e con il rispetto delle regole tecniche.

Sul riparto di giurisdizione, il Consiglio di Stato, Sez. V, 11 luglio 2024, n. 6210, ha confermato che le controversie relative al premio di accelerazione rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario, attenendo alla fase esecutiva del rapporto contrattuale.

Il correttivo, dapprima, e il d.l. infrastrutture in modo più significativo, poi, hanno introdotto modifiche significative al regime delle anticipazioni, che si caratterizzano per un nuovo meccanismo di erogazione più flessibile e controlli più stringenti da parte delle stazioni appaltanti; quest'ultimo (d.l. 21 maggio 2025, n. 73, conv. dalla l. 18 luglio 2025, n. 105) ha esteso l'istituto ai SIA — tradizionalmente esclusi — con tetto facoltativo del 10%.

Nella prospettiva sistematica, la modulazione dell'anticipazione in funzione del valore contrattuale riflette la ratio dell'istituto: non già di favorire il finanziamento del contratto di appalto — funzione propria del sistema bancario — ma di generare un incentivo indiretto alla tempestiva attivazione del cantiere, che è tanto più rilevante quanto minore è il valore del contratto.

8. I consorzi stabili e la legge PMI (l. n. 34/2026)

La disciplina della qualificazione dei consorzi c.d. non necessari — consorzi di cooperative di produzione e lavoro, consorzi tra imprese artigiane e consorzi stabili (art. 65, comma 2, lett. b), c) e d) del d.lgs. n. 36/2023) — ha attraversato un'evoluzione particolarmente travagliata, segnata da incertezze interpretative e contrasti giurisprudenziali in ordine al c.d. cumulo alla rinfusa.

Il codice del 2023, nella sua versione originaria, aveva affermato la piena applicazione del cumulo alla rinfusa, consentendo ai consorzi stabili di sommare in capo all'ente aggregativo i requisiti economici e tecnici di tutte le consorziate — anche non designate per l'esecuzione — ai fini della qualificazione nelle procedure di affidamento di lavori pubblici.

Il correttivo ha poi modificato radicalmente questa impostazione, dettando all'art. 67, comma 1, lett. b) e c), del codice una distinzione dirimente: per gli appalti eseguiti con la propria struttura, i requisiti sono computati cumulativamente con quelli delle consorziate; per gli appalti eseguiti tramite le consorziate designate in sede di gara, i requisiti devono invece essere posseduti e comprovati da queste ultime in proprio, ovvero mediante avvalimento ai sensi dell'art. 104 del codice.

Questa modifica ha determinato un'asimmetria rilevante: mentre i consorzi di cooperative e tra imprese artigiane potevano ancora avvalersi — ex art. 67, comma 5 — dei mezzi d'opera, delle attrezzature e dell'organico medio delle proprie consorziate, tale facoltà era rimasta esclusa per i consorzi stabili, pur condividendo con i primi la medesima logica aggregativa.

Il contrasto interpretativo era netto.

L'ANAC, con parere precontenzioso n. 558/2023, aveva valorizzato la distinzione tra «maturare» e «possedere», affermando che solo i requisiti conseguiti attraverso l'effettivo svolgimento di lavori con la propria struttura d'impresa fossero cedibili in avvalimento.

La giurisprudenza amministrativa si era invece orientata in senso contrario (Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2025, nn. 364 e 367), ritenendo che la locuzione «dallo stesso consorzio» dovesse essere letta in coerenza con il medesimo art. 67, che prevede il cumulo alla rinfusa senza limitazioni come criterio generale di qualificazione.

Il T.A.R. Lombardia, Sez. IV, 28 marzo 2025, n. 1097 ha offerto un contributo ermeneutico di grande interesse, confermando l'orientamento favorevole al cumulo alla rinfusa e rigettando la tesi dell'interpretazione autentica retroattiva riferita alla novella del correttivo. Il ragionamento è coerente: se la nuova disposizione avesse natura autenticamente interpretativa, la clausola

transitoria dell'art. 225-bis, comma 3 — introdotta dall'art. 70 del d.lgs. n. 209/2024 — non avrebbe ragion d'essere, posto che una norma di interpretazione autentica retroagisce ope legis.

La legge 11 marzo 2026, n. 34 (Legge annuale per le PMI, in vigore dal 7 aprile 2026) ha infine risolto il contrasto con una modifica puntuale ma di ampio respiro sistematico all'art. 67, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023. La novella si muove su due direttrici distinte.

La prima è l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione del comma 5: la facoltà di far valere i mezzi d'opera, le attrezzature e l'organico medio delle consorziate — già riconosciuta ai consorzi di cooperative e tra imprese artigiane — viene ora estesa anche ai consorzi stabili, colmando l'asimmetria creata dal correttivo.

La seconda è la sostituzione della locuzione «e, nel novero di questi» con la congiunzione «ovvero»: modifica di apparente portata formale che in realtà è sostanzialmente rilevante. In sede ermeneutica, «ovvero» può essere inteso sia come congiunzione disgiuntiva inclusiva — nel qual caso i mezzi d'opera, le attrezzature e l'organico delle consorziate sono valutabili alternativamente o cumulativamente rispetto ai requisiti già inclusi nell'attestazione SOA — sia come alternativa esclusiva, con la conseguenza che i suddetti elementi potrebbero essere fatti valere solo in via subordinata rispetto alla verifica principale dell'attestazione.

Applicando il canone letterale e logico-sistematico di cui all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, la lettura preferibile è quella disgiuntiva inclusiva: la congiunzione «ovvero» è impiegata dal legislatore italiano, con frequenza consolidata, come equivalente funzionale di «o anche» in contesti tecnico-normativi; il contesto sistematico — che mira ad ampliare le possibilità di dimostrazione dei requisiti per i consorzi stabili, colmando un'asimmetria rispetto ai consorzi di cooperative — corrobora questa lettura.

Ne deriva che i consorzi stabili possono far valere i mezzi d'opera, le attrezzature e l'organico delle consorziate come elementi autonomi di dimostrazione della capacità tecnica, a prescindere dalla loro preventiva inclusione nel processo di verifica SOA, consentendo di far valere tali elementi come dati autonomi indipendentemente dall'attestazione già conseguita.

Un profilo di fondamentale importanza è il coordinamento della novella con il regime del correttivo. Il nuovo comma 5, nel fare salvo il disposto del comma 1 dell'art. 67, chiarisce che la facoltà di far valere le risorse delle consorziate non comporta il ripristino del cumulo alla rinfusa nella sua accezione più ampia.

Resta fermo che, nei casi di designazione in sede di gara delle consorziate esecutrici (art. 67, comma 1, lett. c), i requisiti di qualificazione devono essere posseduti e comprovati da queste ultime in proprio, o attraverso l'avvalimento ex art. 104 del codice. Il rinvio all'Allegato II.12, esplicitato nel nuovo testo del comma 5, conferma che la messa a disposizione delle risorse materiali e di personale deve avvenire secondo le modalità ivi previste, e non costituisce un canale alternativo di qualificazione rispetto al sistema delle attestazioni SOA.

Rimane aperta una lacuna segnalata dalla dottrina: la novella non detta indicazioni specifiche sulle forme e le modalità con cui i consorzi dovranno attestare in sede di gara l'effettiva disponibilità e la concreta imputabilità delle risorse. La stazione appaltante dovrà pertanto

definire, nei documenti di gara, le modalità di dimostrazione dell'apporto di mezzi e personale da parte delle consorziate, assicurandosi che l'attività del consorzio conservi i tratti dell'esecuzione in proprio attraverso la direzione e il coordinamento effettivo delle risorse.

Un ulteriore chiarimento da parte del legislatore appare probabile.

9. Osservazioni conclusive e prospettive de iure condendo

Il d.lgs. n. 209/2024 è un intervento correttivo di ampio respiro che, pur non stravolgendo l'architettura del codice del 2023, ne affina e per certi versi irrigidisce la disciplina.

Sul piano della giurisprudenza, merita sottolineare che la recente pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V, 29 gennaio 2026, n. 795 — concernente la questione della qualificazione SOA in contratti misti di servizi e lavori con migliorie premiali — ha affermato il principio di eterointegrazione della *lex specialis*, ribadendo che i requisiti previsti imperativamente dal codice devono essere osservati a prescindere da un'espressa previsione nel bando di gara, e che il «super-principio» del risultato costituisce un canone ermeneutico integrale, e non uno strumento di flessibilizzazione delle regole procedurali, confermando la vocazione sistemica del codice del 2023 e del suo correttivo.

Il bilancio è ambivalente: accanto a chiarificazioni preziose — revisione prezzi, regime delle penali, stand still sostanziale (ora pari a 32 giorni), equo compenso nei SIA, qualificazione delle stazioni appaltanti estesa anche alla fase esecutiva — si registrano scelte normative controverse, come l'accordo di collaborazione, e alcune lacune tecniche, in parte colmate dalla normazione secondaria.

Tre linee di tendenza emergono con nitidezza.

- La progressiva «pubblicizzazione» del diritto dei contratti pubblici. Nonostante i super-principi del risultato e della fiducia come antidoti all'eccesso di procedimentalizzazione, il correttivo moltiplica le norme imperative e restringe gli spazi di autonomia negoziale delle parti.
- La centralità strutturale della fase esecutiva. Il correttivo investe massicciamente sulla disciplina dell'esecuzione — CCT, accordo di collaborazione, revisione prezzi, penali e premi — segnando il passaggio da un modello centrato sul «chi vince la gara» a un attento al «come si esegue il contratto».
- La «normazione a strati». Il codice del 2023 si sovrappone ai regimi emergenziali del biennio 2021–2023, il correttivo si sovrappone al codice, il decreto infrastrutture si sovrappone al correttivo, la legge n. 34/2026 interviene sui consorzi, con deroghe, discipline transitorie e regimi differenziati per fascia temporale di aggiudicazione che rendono sempre più ardua la ricostruzione del diritto applicabile al singolo contratto.

Il rischio è che la stratificazione normativa si traduca in un eccesso di regolazione che imbrigli lo spontaneo svolgersi delle logiche di mercato e dell'autonomia degli operatori. Il giudice amministrativo, chiamato a governarne l'applicazione, è lo strumento essenziale di quella

continua mediazione tra sistema normativo e realtà operativa che costituisce la funzione propria del diritto vivente.

Ida Tascone

NOTE E RIFERIMENTI

Fonti normative

- 1** d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 — Codice dei contratti pubblici (in vigore dal 1° luglio 2023). Le disposizioni citate nel testo si intendono riferite al testo vigente, come modificato dal d.lgs. n. 209/2024.
- 2** d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 — «Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36», pubbl. in G.U. n. 305 del 31 dicembre 2024, supplemento ordinario n. 45.
- 3** d.l. 21 maggio 2025, n. 73, convertito con modificazioni dalla l. 18 luglio 2025, n. 105 — Decreto infrastrutture.
- 4** l. 21 giugno 2022, n. 78 — Delega al Governo per il riordino della disciplina in materia di contratti pubblici.
- 5** l. 21 aprile 2023, n. 49 — «Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali».
- 6** l. 11 marzo 2026, n. 34 — Legge annuale per le piccole e medie imprese (pubbl. in G.U. n. 68 del 23 marzo 2026, in vigore dal 7 aprile 2026).
- 7** Art. 808-ter c.p.c. — «Arbitrato irrituale». La disposizione, richiamata dalla riforma del CCT, definisce il regime del lodo contrattuale e consente alle parti di attribuire alle determinazioni del Collegio efficacia vincolante di natura negoziale.
- 8** Artt. 1375 e 1321 c.c. — Rispettivamente: clausola generale di buona fede nell'esecuzione del contratto; nozione di contratto. Richiamati nel testo a proposito della natura giuridica dell'accordo di collaborazione ex art. 82-bis.
- 9** Artt. 1467 c.c. e 122 d.lgs. n. 36/2023 — Risoluzione per eccessiva onerosità sopravvenuta. L'art. 122 del codice costituisce la trasposizione pubblicistica dell'istituto civilistico, configurata come extrema ratio rispetto ai rimedi revisionali e rinegoziatori.
- 10** Art. 1664 c.c. — Onerosità e difficoltà dell'appalto di diritto comune. La norma è richiamata nel testo per distinguere la revisione prezzi contrattualistica pubblica (meccanismo automatico di indicizzazione) dalla revisione civilistica (che richiede l'allegazione di circostanze sopravvenute imprevedibili).

Atti ministeriali e atti regolatori

- 11** Consiglio di Stato, Commissione speciale, Adunanza del 27 novembre 2024, parere n. 1463/2024 (Affare n. 1427/2024) — Parere sullo schema di d.lgs. recante «Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici».
- 12** Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti — Linee guida in materia di premio di accelerazione nei contratti pubblici di lavori ai sensi dell'art. 126 del codice dei contratti pubblici (adottate in attuazione della milestone MIC1-97-ter, lett. d), del PNRR). Le Linee guida forniscono la clausola-tipo richiamata nel testo (0,10% per giorno di anticipo; tetto del 10% dell'importo contrattuale).
- 13** Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti — Linee guida in materia di accordi di collaborazione ai sensi dell'art. 82-bis del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e dell'Allegato II.6-bis (adottate in attuazione della milestone MIC1-97-ter del PNRR). Le Linee guida chiariscono la natura di «strumento di secondo livello» dell'accordo rispetto al contratto principale.
- 14** ANAC, Comunicato del Presidente del 28 maggio 2025 — Attestazioni SOA dei consorzi stabili post-correttivo.
- 15** ANAC, Comunicato del Presidente del 7 maggio 2025 — Incentivi funzioni tecniche.
- 16** ANAC, Parere funzione consultiva n. 38 del 9 settembre 2025.
- 17** ANAC, Parere precontenzioso n. 558/2023 — Avvalimento consorzi stabili. Il parere valorizza la distinzione tra «maturare» e «possedere» i requisiti di qualificazione, limitando la cedibilità in avvalimento ai soli requisiti conseguiti con la propria struttura d'impresa.

Giurisprudenza

- 18** Corte di Giustizia UE, Sez. IX, causa C-532/20, sentenza del 24 febbraio 2022 — Dies a quo impugnazione aggiudicazione.

- 19** Consiglio di Stato, Ad. Plen., 15 luglio 2025, n. 9 — Subentro nel contratto.
- 20** Consiglio di Stato, Sez. V, 29 gennaio 2026, n. 795 (R.G. nn. 2815 e 2821/2025)
- 21** Consiglio di Stato, Sez. V, 17 gennaio 2025, nn. 364 e 367 — Cumulo alla rinfusa e avvalimento dei consorzi stabili.
- 22** Consiglio di Stato, Sez. III, 31 marzo 2026, n. 2638 — Revisione prezzi: metodologia di calcolo progressivo vs. lineare.
- 23** Consiglio di Stato, Sez. V, 11 luglio 2024, n. 6210 — Giurisdizione del giudice ordinario per le controversie relative al premio di accelerazione, attenendo alla fase esecutiva del rapporto contrattuale.
- 24** Consiglio di Stato, Sez. III, 27 gennaio 2025, n. 594 — Equo compenso nei SIA nel vigore del d.lgs. n. 50/2016.
- 25** Consiglio di Stato, Sez. V, 3 febbraio 2025, n. 844 — Equo compenso nei SIA (in sostanziale continuità con Sez. III, n. 594/2025).
- 26** Consiglio di Stato, Sez. V, 22 gennaio 2025, n. 489 — Riparto di giurisdizione in materia di revisione prezzi.
- 27** T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 28 marzo 2025, n. 1097 — Consorzi stabili, avvalimento e portata innovativa (non interpretativa) del correttivo. La sentenza argomenta che la clausola transitoria ex art. 225-bis, comma 3, d.lgs. n. 209/2024 esclude la natura autenticamente interpretativa della novella.
- 28** TAR Lazio - Roma, Sez. II-bis, 23 marzo 2026, n. 5405 — Equo compenso e ribasso del 100% sulla quota variabile (35%) dei servizi tecnici.

Contributi dottrinali

- 30** Di Martino G., Il «correttivo» al codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209) tra autonomia della p.a. e vincoli imposti dal legislatore, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 1, 2026.
- 31** Perfetti L.R., Sul «Correttivo» al codice dei contratti pubblici. Ovvero sulla tensione tra politica e tecnica, tra potere e contratto, in *Urb. app.*, 2025.
- 32** Rosi Bonci S. — Bortolin M.G., Le novità in materia di contratti pubblici introdotte dal D.L. n. 73/2025, in *Urbanistica e appalti*, 6/2025.
- 33** Codari A. — Maiellaro G.F., La qualificazione dei consorzi «non necessari» dopo le novità della legge sulle PMI (legge n. 34/2026), in *Appalti & Contratti*, 9 aprile 2026, Maggioli Editore.
- 34** Calvetti S., Consorzi stabili, avvalimento e possesso «in proprio» dei requisiti prestati, in *Urbanistica e Appalti*, n. 4/2025, 499 ss.
- 35** Protto M. (a cura di), Correttivo al Codice dei contratti pubblici: novità e conferme, in *Giurisprudenza Italiana*, agosto-settembre 2025, 1927 ss.
- 36** Valaguzza S., *Alliancing in public sector. Collaborare nell'interesse pubblico. Perché passare dai modelli antagonisti agli accordi collaborativi*, Napoli, 2019.