

Ricordava ancora l'Ufficio di controllo che, pur nella ipotesi di stipulazione del contratto a trattativa privata, non si può procedere alla conclusione dello stesso finchè l'ingegnere capo, a sèguito della relazione scritta dell'ingegnere cui è demandata la cennata verificaione, non abbia riferito sull'esito di tale accertamento (ex art. 5, II comma, stesso regio decreto n. 350).

Ad ulteriore conforto delle svolte osservazioni, si richiamavano sia le disposizioni contenute nel decreto ministeriale 21 gennaio 1981 (Gazz. Uff.le, supp., n. 37 del 7 febbraio 1981) - emanato ai sensi dell'art. 1 della legge 2 febbraio 1974, n. 64 - circa la imprescindibile necessità delle indagini, dei rilievi e delle prove geotecniche da portare "a termine nei tempi utili alla compilazione del progetto", e sia il dettato dell'art. 12, comma primo, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, secondo cui i contratti dello Stato devono avere "termini e durata certa".

In breve, concludeva l'Ufficio come la mancanza di un progetto definitivo ed analitico creava la necessità di riempire "a posteriori" il vuoto, "sulla base dell'operato dell'appaltatore a cui veniva rimessa in sostanza la definizione dell'opera

sia nei suoi aspetti tecnici che in quelli finanziari" non sottacendo "che spesso la rilevanza dell'importo dei lavori aggiuntivi è tale che non può essere trascurata l'influenza che una originaria ed unitaria previsione avrebbe potuto avere sull'esito del procedimento di aggiudicazione dell'appalto".

Infine - e nella successiva proiezione del divenire dell'opera pubblica, dopo la consegna del lavoro - ravvisava ancora l'Ufficio di controllo il profilarsi degli effetti conseguenziali che si sarebbero riconnessi alla rilevata mancanza della originaria progettazione esecutiva, effetti cioè negativamente incidenti sia sul programma dei lavori, predisposto ai fini della revisione dei prezzi, che non si rinveniva agli atti (come allegato al capitolato speciale, ex art.1, L.10 dicembre 1981, n. 741), e sia sul permanere della sussistenza dei requisiti, normativamente previsti - per perizie di variante e suppletive -, di idoneità dell'impresa ad eseguire anche le maggiori e diverse opere "dal momento che i nuovi lavori sono affidati alla stessa impresa, aggiudicataria dei lavori principali" (così delineandosi, in particolare, la eventuale ipotesi di violazione della legge 8 agosto 1977, n. 584, che impone la gara internazionale per gli appalti di importo su

periore ad un milione di unità di conto europee).

II - Nelle rituali controdeduzioni, pervenute il 18 maggio 1985, l'A.N.A.S. svolgeva una serie di argomentazioni che, nella logica espositiva del loro contenuto, attengono sia al provvedimento in esame e sia a più ampie valutazioni involgenti il quadro dell'azione amministrativa di settore circa le motivazioni che avevano questa sorretto nel procedimento dell'attività negoziale che presentemente ne occupa.

In via preliminare, l'Azienda - "riesaminato il complesso normativo richiamato da codesta Delegazione medesima che disciplina la materia delle indagini geognostiche da effettuare in sede di progetto esecutivo" - assicurava "che è in corso di redazione una apposita circolare che verrà inviata a tutti gli Organi, centrali e periferici, dell'A.-N.A.S. con la quale verranno fissati i criteri generali e le prescrizioni che dovranno essere adottati in adempimento alle disposizioni che disciplinano la materia, in mancanza dei quali non sarà dato corso ad alcuna disposizione di appalto".

Rappresentava, ancora, la stessa Azienda che per l'avvenire gli atti progettuali, non completi delle riferite indagini (come di ogni adempimento

dalla legge prescritto) non sarebbero stati sottoposti all'esame dell'Organo consultivo (Consiglio di amministrazione o Comitato tecnico - amministrativo) mentre aveva già ordinato la sospensione di quelle gare in corso di pubblicazione e di svolgimento i cui richiamati atti progettuali non fossero stati conformi alle testè cennate disposizioni in materia di accertamenti geologici.

Pertanto, in allegato alle controdeduzioni in esame, veniva unita copia della circolare dell'A.N.-A.S. (Direzione generale) n. 139 del 14 maggio 1985 con cui si impartivano disposizioni ai competenti Uffici - nei riferiti termini - circa la sospensione delle gare in corso di pubblicazione e di svolgimento.

Passando poi alle specifiche considerazioni in ordine alla fattispecie che ne occupa, l'Azienda - nel dare atto "della poco felice formulazione" delle clausole contenute nel capitolato speciale (ex art. 7) da cui traevano origine le osservazioni dell'Ufficio di controllo della Corte dei conti - rappresentava, in chiave ermeneutica, come le medesime clausole dovessero intendersi riferite distintamente sia al programma dei lavori redatto (esclusivamente) ai fini della revisione dei prezzi (ex

art.1, L. n. 741 del 1981) e sia al programma dell'ordine dei lavori (al programma cioè "dettagliato per l'esecuzione delle opere previste dall'art. 7 del capitolato speciale di appalto, relativo ai lavori di cui trattasi") elaborato "dall'Impresa e sottoposto all'approvazione della Direzione lavori", del tutto distinto da quello preordinato ai fini revisionali.

Circa il primo programma, l'Azienda nel considerare lo scopo di questo, nel "rendere automatico il calcolo revisionale per i lavori di importo elevato, programma predisposto dall'Amministrazione (secondo i criteri applicativi determinati nella circolare n. 25/82 del 1° febbraio 1982 della stessa Azienda) e non modificabile dalla volontà delle parti", asseriva che il medesimo "viene sempre allegato al capitolato speciale e menzionato nella lettera di invito alle Imprese".

"Nel caso in esame risulta indicato all'art.41 del capitolato speciale di appalto".

Per quanto attiene poi all'altro programma, inerente all'ordine dei lavori che l'impresa è tenuta a porre in essere, l'A.N.A.S.- ribadito che "detto programma esecutivo è sempre sottoposto all'approvazione della Direzione dei lavori che può

chiedere tutte le modificazioni che ritenga opportune" - riteneva dover precisare due distinti aspetti del relativo procedimento dalla stessa sino ad allora seguito.

Nel primo, mentre si riconosceva che "non è stato fin qui applicato nella sua interezza" il disposto del menzionato art.5 del regio decreto 25 maggio 1895, n.350, si dava assicurazione che, nella emananda circolare (in via preliminare dall'A.N.-A.S. richiamata), sarebbero state impartite "disposizioni anche in ordine alla verifica" prevista dall'art.5 di che trattasi.

Nel secondo aspetto, l'Azienda considerava (sempre sul medesimo tema dell'intendere il dettato dell'art.7 del capitolato speciale di appalto) che il programma prestabilito dei lavori, per sua stessa natura "da elaborarsi a cura dell'Impresa"..... è una "incombenza non prevista da alcuna disposizione di legge (ed) è stata peraltro inserita nel capitolato speciale ai fini di un più preciso controllo", quale utile strumento "sia nell'interesse dell'Amministrazione, che può verificare in ogni singola fase dei lavori la categoria delle opere in costruzione, la mano d'opera ed i macchinari impiegati dall'appaltatore, sia nell'interesse dell'Impresa che,

in definitiva, si accolla tutti i rischi dell'espletamento dell'appalto".

Infine, nel rappresentare le gravi conseguenze connesse alla sospensione dell'attività istituzionale dell'A.N.A.S, per i rilevanti impegni incombenti, relativi al "completamento del piano triennale e dalla prima attuazione di quello decennale", la stessa Azienda, nel manifestare le limitate disponibilità della propria efficienza operativa in ordine agli accertamenti geologici -contestualmente richiesta l'ammissione al visto del provvedimento "de quo" - ravvisava "la soluzione del problema.... in sede legislativa con una modifica della normativa vigente che riguardi o un sostanziale snellimento delle procedure vigenti o una diversa strutturazione dell'Azienda.... con particolare riguardo all'ampliamento dei ruoli organici".

III - A sèguito delle riferite controdeduzioni dell'Azienda, l'Ufficio di controllo, ritenuta conclusa la relativa istruttoria, con propria relazione - manifestando l'avviso del sussistere dei motivi di rilievo già espressi nella nota di osservazioni n. 75 di cui in epigrafe - trasmetteva gli atti al competente Consigliere, preposto alla Delegazione della Corte dei conti presso il Ministero dei lavo-

ri pubblici, per la sua conseguente determinazione.

Così permanendo il delineato dissenso e considerate, in punto di diritto, le dichiarazioni e le argomentazioni svolte dall'A.N.A.S. che attenevano, le une e le altre, ad essenziali valutazioni anche di ordine generale circa la legittimità dell'azione amministrativa, nel più ampio quadro dell'intera attività negoziale dell'Azienda (specificamente, per quanto rappresentato nelle riferite controdeduzioni, sia nelle premesse - emanazione di una apposita circolare in cui "verranno fissati i criteri generali e le prescrizioni che dovranno essere adottati in adempimento delle disposizioni che disciplinano la materia"-e sia nella parte conclusiva-"secondo cui la soluzione del problema è da ricondurre comunque in sede legislativa") il medesimo Consigliere, con relazione del 31 maggio 1985, rimetteva il decreto in epigrafe e l'unita documentazione - informandone in pari tempo il competente Presidente di Sezione addetto al coordinamento del controllo - al Presidente della Corte dei conti che, con sua ordinanza del 5 giugno 1985, deferiva la pronuncia sul visto e sulla conseguente registrazione del provvedimento in esame alla Sezione del controllo, convocandola per l'adunanza odierna.

IV- In questa adunanza, i rappresentanti del Ministero dei lavori pubblici e dell'A.N.A.S. - non comparso il rappresentante del Ministero del tesoro - hanno depositato distinte memorie, con allegata a quella dell'Azienda la documentazione inerente all'attività progettuale eseguita (precedentemente non trasmessa - per asserito "disguido materiale" - all'Ufficio di controllo) circa la costruzione del 1° lotto del tratto stradale di che trattasi così unendo, alla acquisita relazione geologico-tecnica, i profili stratigrafici dei terreni, due tavole di particolari costruttivi, le indagini geognostiche e di laboratorio.

Nel corso poi della medesima adunanza, gli stessi rappresentanti hanno ampiamente illustrato le rispettive memorie.

In particolare, nel riassumere, il rappresentante dell'Amministrazione dei lavori pubblici rinviene la legittimità del provvedimento in esame dal disposto dell'art. 12, lett. b), della legge 8 agosto 1977, n. 584, secondo cui sarebbe prevista "la possibilità di appaltare la esecuzione e la progettazione dei lavori pubblici" e quindi l'affidare "all'appaltatore dettatori progettuali che solo all'atto dell'esecuzione è possibile redigere".

Pertanto, si ravvisa la idoneità alla determinazione dell'opera da costruire (e così dell'oggetto del contratto) qualora "il capitolato speciale ed il progetto contengano le linee essenziali dell'opera, di modo che questa, nel suo complesso, risulti determinata in modo non equivoco".

Dalle considerazioni che precedono - e richiamando la documentazione in adunanza depositata (in particolare, gli allegati: n.ri 1-corografia; 2-corografia bacini imbriferi; 3-relazione tecnica generale e relazione tecnica pavimentazione; 4-relazione idraulica; 5-profilo stratigrafico dei terreni; 6-sezioni tipo scavo; 7-configurazione scavi fondazione; 8-relazione geologico-tecnica; 9-prove di laboratorio; 10-profilo longitudinale con ubicazione dei pozzetti e sondaggi geognostici) - risulterebbe "un progetto esecutivo sufficientemente dettagliato anche ai fini della determinazione dell'oggetto contrattuale".

Nel concludere, il rappresentante del Ministero dei lavori pubblici richiede, in uno con l'ammissione al visto ed alla conseguente registrazione del decreto in esame, una pronuncia della Sezione risolutiva di questione di massima di particolare importanza che - nel valutare la problematica innanzi

emersa nel profilo della legittimità che coinvolge la finanza pubblica, in ordine alle spese di investimento per la esecuzione delle opere pubbliche - consideri la fattispecie (l'intero disposto dell'art. 7 del capitolato speciale "de quo") nel quadro dei principi che presiedono alla disciplina della progettazione esecutiva delle opere stesse e ciò per un chiaro ed uniforme indirizzo dell'azione amministrativa.

Analoga richiesta, in via preliminare, formula anche il rappresentante dell'A.N.A.S., di una pronuncia della Sezione risolutiva della questione che ne occupa come di massima di particolare importanza, per le testè espresse finalità operative, specificamente per quanto inerisce al settore della viabilità, stradale ed autostradale, demandato alla competenza istituzionale della Azienda stessa.

In particolare, il medesimo rappresentante, richiamate le prime controdeduzioni scritte nonché le argomentazioni, in punto di diritto, svolte dal rappresentante del Ministero dei lavori pubblici, ritiene "di dover far presente.....che proprio in considerazione della rilevanza delle questioni trattate, (l'Azienda) è costretta a considerare il problema anche sotto il profilo del merito"

(memoria A.N.A.S. pg. 2.).

Le cennate considerazioni si riassumono nei punti che seguono.

Nel primo - premesso che in sede di mera legittimità (con riferimento, in particolare, all'art. 1 del regio decreto 8 febbraio 1923, n. 422; all'art. 5 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350; all'art. 1 del D.M. 29 maggio 1895 nonché al D.M. 21 gennaio 1981) le osservazioni dell'Ufficio di controllo in tema di progettazione di opere stradali "sono inconfutabili in quanto è chiaro che l'attuale sistema normativo nella materia riflette tali principi" (memoria, pg.7) - si osserva che le operazioni progettuali preliminari, consistenti in rilievi ed indagini geognostiche e geotecniche, previste di recente dal cennato D.M. del 1981 rendono, tuttavia, non agevole la puntuale attuazione del precetto per varie difficoltà, distintamente collegate, ed inerenti sia alla natura delle opere stradali ("che, com'è noto, tendono a svilupparsi con assetto prevalentemente longitudinale"), sia all'accesso nei luoghi che richiedono la soluzione di non pochi problemi di natura tecnica ed amministrativa" (zone ad alto sviluppo agricolo od industriale) e sia, infine, per quel che più rileva, alla mancanza "nei ruoli or

ganici dell'Azienda di geologi e geotecnici ai quali affidare tali operazioni".

Pertanto, l'A.N.A.S. - rilevato che le riferite disposizioni, previste dal D.M. 21 gennaio 1981, "male si adattano alla progettazione di opere stradali" - ne ha richiesto una conseguente modifica nelle competenti sedi ai fini di adeguarle alle concrete esigenze della medesima Azienda.

Circa poi l'ulteriore affermazione dell'Ufficio di controllo che l'attività di progettazione è prerogativa propria della P.A., lo stesso rappresentante (riconosciuto l'enunciato avviso - "su un piano di stretto diritto" - conforme al dettato normativo) osserva che "il principio della preventiva compilazione del progetto a cura dell'Amministrazione committente è però venuto attenuandosi nella sua assolutezza e la Amministrazione è sempre più spesso alla ricerca di formule che consentano la collaborazione in questo campo dello stesso appaltatore" (memoria A.N.A.S., n. 8).

Aggiunge, ancora, che il diritto positivo offre puntuale conforto a tale orientamento specificamente richiamando sia la legge 8 agosto 1977, n. 584, e sia il decreto del Ministro dei trasporti del 30 gennaio 1982 - emanato a seguito della legge 12

febbraio 1981, n. 17 - che prevede "l'affidamento a terzi di prestazioni riguardanti sia la progettazione che la costruzione di opere concernenti l'ammmodernamento ed il potenziamento della rete ferroviaria nazionale", principio che verrebbe a ripetere il dettato del cennato art. 12, lett. b), della stessa legge n. 584.

Tale ultima disposizione ricomprienderebbe poi, nel procedimento di gara, a licitazione privata, "l'aggiudicazione non solo della esecuzione ma anche della progettazione dell'opera".

Pertanto, è rinvenibile ad avviso dell'A.N.A.S un principio innovatore, al passo con le suesposte considerazioni, che tiene conto delle rilevanti capacità tecniche delle imprese in un'epoca in cui il progresso tecnologico si sviluppa con una rapidità mai riscontrata in passato" (memoria, pgg. 8-9).

Nel secondo punto, a fronte delle considerazioni dell'Ufficio di controllo in ordine alle possibili implicazioni conseguenti ad una carente (od approssimativa) progettazione, quali i lavori di variante e suppletivi, l'Azienda asserisce che tali lavori sono connessi "ad imprevisti geologici che spesso si ha modo di constatare successivamente, no nostante gli studi e le numerose indagini effettuate

preliminarmente alla progettazione esecutiva" (nel richiamare il punto A.2 sulle "prescrizioni generali" del cennato D.M. 21 gennaio 1981 - secondo cui anche "in fase costruttiva si deve controllare la rispondenza tra caratterizzazione geotecnica dei progetti e le effettive condizioni del sottosuolo" - si rappresentano al riguardo le particolari caratteristiche del territorio nazionale sia per l'attività sismica e sia per la struttura orografica di molte zone cui pure si associa una notevole instabilità) (memoria, pgg.9 e 12).

Nel terzo punto, ulteriormente si chiarisce l'avviso dell'A.N.A.S. - in via interpretativa - circa il contenuto delle clausole previste nel menzionato art. 7 del capitolato speciale di appalto, ed in particolare della distinzione esistente tra il programma dell'ordine dei lavori ed il programma preordinato alla revisione dei prezzi contrattuali nonchè della competenza sia dell'Azienda e sia dell'appaltatore nel redigere l'uno e l'altro programma.

Nel punto quarto, circa la previsione normativa dell'art. 5 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350 - confermato che venne omissso di richiedere la verifica dei luoghi, prescritta dal medesimo

art.5 - si rappresenta che le competenti Direzioni dei lavori "provvedono ad effettuare, già da tempo, la verifica intesa ad accertare la rispondenza del progetto alla situazione dei luoghi".

Tuttavia, osserva l'Azienda come tale verifica generi talvolta difficoltà di rilievo, in relazione a progetti di notevole impegno tecnico, "tanto che si rende auspicabile una modifica del testo dell'art. 5 del resto risalente a circa un secolo fa" (memoria, pg.13).

Infine, il rappresentante dell'A.N.A.S - ribadita l'intervenuta sospensione delle gare di appalto già programmate e rappresentate le negative ripercussioni che notrebbero derivare, nel profilo economico e sociale, da una forzata ulteriore inattività nel campo delle opere stradali - conclude con il formulare l'istanza che, per tutte le addotte motivazioni, questa Sezione, nel ravvisare la legittimità di quanto operato dall'Azienda in tema di progettazione e di esecuzione dei lavori per le opere stradali, ammetta al visto ed alla conseguente registrazione il decreto in epigrafe.

Considerato in

D I R I T T O

I- Per quanto in narrativa, la Sezione - valutato