

regio decreto 25 maggio 1895, n. 350 (di esecuzione della medesima L. n. 2248, Alleg.F, del 1865 - ex artt.346 e 364).

Da tale normazione, primaria e regolamentare, si desumono i principi che presiedono alla compiuta determinazione dell'oggetto del contratto in tema di opere pubbliche nonchè dell'intero procedimento di esecuzione dell'"onus", nel suo divenire, dalla nascita alla estinzione della relativa obbligazione.

Dalla lettura, ora, della stessa legge sui lavori pubblici del 1865 si rileva che "fanno parte integrale del contratto i disegni delle opere che si devono eseguire ed il capitolato speciale di appalto"...."che descriva esattamente il lavoro da eseguirsi" (ex artt.323 e 330).

Ricorda la Sezione che il legislatore del 1865, nel richiamare il "capitolato di appalto" (ex art. 323, I comma), si riferiva al capitolato speciale "tout court" (che attiene "più particolarmente all'oggetto proprio del contratto"), essendo stata la distinzione - tra "capitolati generali d'oneri" e "speciali" - introdotta con l'art. 50 del regio decreto 4 maggio 1895, n. 3074 (di approvazione del regolamento sull'amministrazione del na

trimonio e sulla contabilità generale dello Stato, in esecuzione del testo unico di cui al regio decreto 17 febbraio 1884, n. 2016) e poi richiamata dall'art. 45 del vigente regolamento sulla contabilità generale (regio decreto n. 827 del 1924).

Tanto premesso, ritiene il Collegio che, ai fini della compiuta determinazione dell'oggetto del contratto, vadano individuati, innanzi tutto i requisiti essenziali sia della progettazione esecutiva e sia del capitolato speciale di appalto.

Invero, la prima riveste - nel settore "de quo" - una inderogabile necessarietà nella descrizione dell'"opus" (in disparte i casi, normativamente previsti, in cui è dato prescindere e che presentemente non interessano: cfr. ex art. 330, II comma, L. llpp. del 1865, ex artt. 66, 69 e 70, regio decreto n. 350 del 1895; ex art. 24, regio decreto n. 422 del 1923) mentre il secondo è, tra l'altro, preordinato a determinare "esattamente il lavoro da eseguirsi".

Dovrà, poi, valutarsi il rapporto intercorrente tra la stessa progettazione esecutiva ed il medesimo capitolato, il che, è nell'evidenza, diviene elemento determinante nella risoluzione della questione di massima in esame.

Il riferito ordine di considerazioni s'impone, specificamente, per l'avviso espresso dall'Amministrazione (per quanto in narrativa) secondo la quale sussiste la idoneità alla descrizione (o rappresentazione) 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".

La Sezione non ritiene di poter condividere tale assunto.

Circa la progettazione esecutiva - in conformità della norma primaria, secondo cui "appositi regolamenti" devono "assicurare la regolarità dei progetti medesimi e la esattezza delle analisi e dei calcoli di perizia" (ex art. 332, L. 11 pp. 1865) - la relativa normazione regolamentare (i cennati D.M. 29 maggio 1895, e successive modificazioni ed il regio decreto 2 marzo 1931, n. 287), nel richiamare la responsabilità professionale dei compilatori dei progetti, dispone che questi devono procedere con ogni ponderazione non solo alla scelta del progetto ("in modo che riesca il più conveniente tanto dal lato tecnico che da quello economico") ma anche "usare ogni cura e diligenza nell'eseguire i

rilievi di campagna e gli assaggi del terreno su cui cadano i lavori".

"Gli assaggi, da farsi in quel numero che a giudizio del progettista si riterrà necessario",....."saranno spinti a quella profondità che sarà stimata sufficiente per dare ragione della forma, struttura e prezzi adottati, o dei sistemi proposti per la esecuzione e stabilità-dei lavori progettati".

"Con eguale diligenza saranno eseguite le operazioni di tavolo, procurando che nei prezzi, calcoli e disegni non vi siano errori, che rendano fallaci le previsioni del progetto, o che all'atto dell'esecuzione possano dare causa a dubbi ed incertezze" (ex artt.1 e 15, D.M. del 1895).

La stessa normazione - dopo individuate le operazioni che si rendono necessarie sia per la progettazione di massima e sia per quella esecutiva - puntualmente richiama, per quest'ultima, la documentazione che la compone, in particolare: 1) Relazione esplicativa del progetto; 2) Piano della località; 3) Profilo longitudinale; 4) Sezioni trasversali; 5) Profilo geognostico ed indicazioni degli assaggi fatti; 6) Disegni delle opere d'arte; 7) Computo metrico dei lavori e delle espropriazioni; 8) Analisi

dei prezzi; 9) Stima dei lavori e delle esproprie-
zioni; 10) Capitolato speciale per l'asfalto (ex
art. 10, D.M. del 1895).

La cennata documentazione (quale certificazio-
ne dell'attività tecnica svolta dai rispettivi or-
gani od uffici) diviene, secondo il dettato legi-
slativo, "progetto" dopo i dovuti pareri e la con-
seguente deliberazione dell'organo competente (la
c.d. approvazione, ex artt. 1 e 2 regio decreto n.
422 del 1923 e successive modificazioni) atteso che
la medesima attività tecnica per la sua rilevanza,
in ordine agli effetti, deve essere ricondotta ad
un atto amministrativo.

Pertanto, la c.d. approvazione (per quel che
presentemente rileva) è un atto di accertamento
della regolarità e della completezza del procedi-
mento seguito, quale dichiarazione, per gli effetti
normativamente previsti, della rispondenza della
documentazione progettuale acquisita alla puntuale
rappresentazione (o descrizione) dell'"opus".

In merito all'Azienda, l'attività progettuale
è demandata ai singoli compartimenti della viabili-
tà (ex art. 25, L. n. 59 del 1961) mentre i
relativi pareri devono esser resi, rispettivamente
(in relazione all'importo) dal Consiglio di Ammini

strazione ovvero dal Comitato tecnico-amministrativo della medesima Azienda (ex artt. 14 e 17, stessa legge come modificati dall'art. 18 della L. 10 dicembre 1981, n. 741); la riferita approvazione è di competenza del Ministro dei lavori pubblici, Presidente dell'A.N.A.S..

Non ignora la Sezione che il "progetto, come sopra inteso, assume rilevanza - nel profilo normativo ed in quello fattuale - in ordine alla attività sia interna e sia esterna della P.A..

In quella interna, tale progettazione assolve (o meglio, può assolvere, ed in via esemplificativa) alla peculiare finalità delle valutazioni. incombenti alla stessa amministrazione, circa le scelte relative sia alla priorità delle opere da realizzare (nel verificare le disponibilità finanziarie di bilancio ed il sistema di finanziamento da adottare) e sia al procedimento amministrativo da seguire (licitazione privata, appalto concorso, ecc., nonché le singole clausole da inserire nel bando di gara - compatibili con il medesimo procedimento - per la migliore esecuzione dell'opera) in merito all'affidamento dei lavori alla impresa più idonea, ovvero che presenti l'offerta più conveniente (considerata l'una o l'altra ipotesi, secondo l'opera da realiz-

zare).

Di contro, in relazione all'attività progettuale con rilevanza esterna - ossia riferibile al progetto esecutivo preordinato alla conclusione del contratto di appalto per la costruzione dell'opera - "un progetto esecutivo sufficientemente dettagliato" (ancorchè corredato di tutta la richiesta documentazione, ex art.10 D.M. del 1895) è carente dei requisiti normativamente previsti proprio "ai fini della determinazione dell'oggetto contrattuale".

La Sezione trae ulteriore conforto di tale convincimento (in disparte le riferite disposizioni) dalla interpretazione - letterale e sistematica - delle norme legislative e regolamentari che disciplinano sia la formazione e la finalità del capitolato speciale di appalto e sia il rapporto, funzionale e dinamico, intercorrente tra il medesimo ed il progetto esecutivo.

Osserva, preliminarmente, il Collegio che il capitolato speciale (a differenza del progetto esecutivo, per quanto innanzi è cenno) è predisposto unicamente in occasione del singolo contratto di appalto che la P.A. prevede di dover concludere; è anzi una componente essenziale del procedimento

per la formazione dello stesso progetto del contratto di appalto e quindi del successivo contratto.

Tali considerazioni traggono puntuale riscontro, nell'ordine logico, dal dettato sia dell'art. 323 e sia del successivo art. 330, I comma, della legge sui lavori pubblici del 1865 e la cui interpretazione, letterale - dell'uno e dell'altro articolo - e sistematica (nel loro coordinamento), assolve alla identificazione dei requisiti che presiedono alla regolare formazione del capitolato speciale, nonchè alla verifica - per i conseguenti effetti - del rapporto esistente con il progetto esecutivo, così da pervenire - nel preordinato quadro normativo - alla compiuta determinazione dell'oggetto del contratto.

Dispone, infatti - nel ripetere - il richiamato art. 323, I comma, che "ogni progetto sarà corredato da un capitolato di appalto che descriva esattamente il lavoro da eseguirsi e determini gli obblighi speciali che s'impongono all'imprenditore".

A tale norma primaria seguono, in particolare, due disposizioni regolamentari che, nel darne attuazione, chiariscono la "ratio legis" della stessa: l'art. 5 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350 e l'art. 22 del D.M. 29 maggio 1895 e successive modifi-

cazioni.

Quest'ultimo - l'art. 22, del D.M. del 1895, in ordine alle finalità ed al contenuto del capitolato speciale - è preordinato a descrivere "esattamente il lavoro da eseguirsi" nonchè a determinare "gli obblighi speciali che s'impongono all'appaltatore".

Invero, al Capo primo (ricompreso nell'art. 22 in esame) si prevede che nel capitolato speciale "espresso chiaramente l'oggetto dell'appalto, in un quadro apposito (Mod.7) si designeranno in complesso le diverse categorie dei lavori coll'importare relativo, siccome si desume dalla stima dei lavori".

Vi saranno poi "particolarmente bene dichiarati tutti gli elementi che servano a determinare in modo invariabile la disposizione planimetrica ed altimetrica dei lavori da eseguirsi e tutte le necessarie indicazioni per far conoscere la situazione, il numero e le principali dimensioni delle opere comprese nell'appalto".

Nello stesso art. 22, si prevede ancora (nella sintesi) al "Capo secondo", tra l'altro, "l'ordine da tenersi nell'andamento dei lavori" (il c.d. programma dei lavori) mentre al "Capo terzo", tra le

voci più salienti alle lettere: f) "il tempo entro cui dovranno essere adempiuti tutti i lavori" (ex art. 12, I comma, L.C.G.S.); g) la penale, qualora l'appaltatore superi "il tempo utile assegnatogli"; h) "il termine entro cui dovrà essere compilato il conto finale nonché quello entro il quale avrà luogo la collaudazione finale dei lavori".

La riferita disposizione regolamentare, nel tradurre in termini di chiara applicazione l'esatta descrizione del lavoro da eseguire dal futuro appaltatore, si raccorda ad un preesistente progetto esecutivo già sottoposto, secondo la previsione normativa di cui al cennato art. 5 del regio decreto n. 350 del 1895, ad una preliminare verifica di rispondenza del medesimo progetto alla effettiva situazione dei luoghi.

Invero, è duplice la finalità operativa del menzionato art. 5; la prima di controllo "per assicurare la regolarità dei progetti medesimi e la esattezza delle analisi e dei calcoli di perizia" (ex art. 322, I comma, L. 11.00. del 1865) alle "condizioni di fatto sulle quali il progetto è basato", perchè non si riscontrino variazioni "all'atto della consegna".

Da ciò "la ratio" del dettato normativo che im-

none la "verificazione del progetto (preesistente) in relazione al terreno, al tracciamento, al sotto-suolo, alle cave, alle fornaci e a quant'altro occorre per l'esecuzione dell'opera" (ex art. 5, I comma).

La seconda finalità della medesima disposizione è quella della necessaria e funzionale saldatura delle intervenute operazioni di progettazione con le operazioni di esecuzione dell'opera perchè, dalla certezza della realtà iniziale e delle conseguenti registrazioni dei lavori e dei materiali, nonchè delle relative risultanze contabili, si possa accertare, con l'ordinato divenire dell'opera stessa, anche la legittimità della spesa.

Al riguardo, rammenta la Sezione che tale preliminare operazione di controllo è poi puntualmente richiamata nel successivo art. 11, dello stesso regio decreto n. 350, pur' ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità, qualora nel corso delle operazioni della consegna dei lavori si dovessero rilevare "differenze fra le condizioni locali ed il progetto" così da determinare la sospensione della medesima consegna (e quindi dei lavori).

Pertanto, è nell'ordine logico, la verifica "de qua" deve essere eseguita "prima

che si bandiscano gli esperimenti d'asta pubblica o si aprano le licitazioni o trattative private" quale accertamento conclusivo sulla effettiva consistenza del terreno e della situazione dei luoghi (dove l'opera dovrà costruirsi) ed alla cui prescrizione - ad avviso della Sezione - non è dato prescindere nell'osservanza non solo di una norma cogente ma anche di un principio di buona amministrazione.

Conforta ulteriormente la riferita inderogabilità il secondo comma dello stesso art.5 secondo cui "in nessun caso si procede all'incanto o alla licitazione, ovvero quando si tratti di trattativa privata alla stipulazione del contratto, finchè l'ingegnere capo, in sèguito a relazione scritta dall'ufficiale incaricato come sopra (responsabile della cessata verifica) non abbia riferito sul risultato delle verificazioni e proposto, ove sia il caso, i provvedimenti necessari".

Nè va, peraltro, sottaciuta la diretta connessione esistente (in relazione alla accertata definitività del progetto esecutivo) con l'ulteriore elemento - che la legislazione sui lavori pubblici specificamente disciplina - della determinazione dei prezzi contrattuali (a base di gara e poi del contratto concluso, "a corpo ed a misura") che "s'intenu

dono fissi ed invariabili", fatta salva "la revisione dei (medesimi) prezzi a norma delle disposizioni vigenti" (ex art. 326, L.11.pp. del 1865 ed ex art. 37, D.P.R. n. 1063 del 1962).

In coerenza con l'esatta descrizione progettuale dell'opera (ivi compresa la cennata determinazione dei prezzi contrattuali) e con la descrizione del rispondente lavoro da eseguire (nonchè degli speciali obblighi del futuro appaltatore), che il capitolato speciale riassume - il tutto verificato nella sua certezza a sèguito degli adempimenti previsti dall'art. 5 "de quo" - il medesimo capitolato generale sui lavori pubblici dispone (quale condizione - tra le altre - di ammissibilità alla gara) che gli imprenditori concorrenti attestino di aver preso conoscenza (oltre che delle condizioni locali) di "tutte le circostanze generali e particolari che possono avere influito sulla determinazione dei prezzi e delle condizioni contrattuali e che possano influire sull'esecuzione dell'opera e di avere giudicato i prezzi medesimi nel loro complesso remuneratori e tali da consentire il ribasso che saranno per fare" (ex art. 1, D.P.R. n. 1063 del 1962).

Infine, da quanto precede - quale risultante

conclusiva della verifica puntualmente svolta, secondo il ripetuto art. 5 - emerge la effettiva consistenza, nell'ordine del delineato procedimento, del rapporto (funzionale-dinamico) in cui si pone il capitolato speciale di appalto a fronte del progetto esecutivo (preesistente), divenendo di questo (della sua definitività e completezza) sostanziale elemento di controllo.

Dovendo, infatti, il progetto esecutivo rispondere alla esatta rappresentazione dell'opera da realizzare ed essendo, il capitolato speciale, la puntuale descrizione del lavoro da eseguire (rapporto funzionale-dinamico, ex art. 323, L.11.pp. del 1865) le prestazioni ed i lavori nello stesso previsti - comunque influenti o necessari al completamento del medesimo progetto - denunciano di questo la non definitività o completezza (elemento di controllo) nei termini di legge (ex art. 322, I comma, stessa legge).

E nella enunciata logica del legislatore, nella interpretazione letterale e sistematica della riferita normazione, si pone il raccordo esistente tra l'art. 323 ed il successivo art. 330 (I comma) secondo cui "fanno parte integrale del contratto i disegni delle opere che si devono eseguire, ed il ca-

pitolato speciale di appalto, esclusi tutti gli altri documenti di perizia che erano annessi al progetto".

La progettazione, infatti, è nella competenza propria della P.A.(ex art.1, I comma, regio decreto n. 422 del 1923), è sua attività interna secondo la normazione che la disciplina, e la documentazione progettuale, presupposto dell'atto amministrativo "progetto" - in ciò la richiamata deliberazione dell'organo competente - non inerisce al progetto del contratto (e quindi al successivo contratto) di cui "fanno parte integrale i disegni delle opere che si devono eseguire ed il capitolato speciale di appalto" (ex art. 330, I comma, medesima legge del 1865).

Espressa conferma è desumibile dalla norma regolamentare - il richiamato art. 22, II comma, del D.M. del 1895 - secondo cui il capitolato speciale "dovrà essere indipendente dalla stima, dalle analisi e dai computi metrici nè riferirsi a siffatti documenti, i quali non devono far parte del contratto".

Dalle svolte considerazioni, ritiene la Sezione non conforme a legge che il progetto esecutivo ed il capitolato speciale di appalto con

tengano "le linee essenziali dell'opera, di modo che questa, nel suo complesso, risulti determinata in modo non equivoco" - come asserito dal rappresentante del Ministero dei lavori pubblici- e non tutti gli elementi di definitività e di compiutezza innanzi richiamati.

Nè, tanto meno, è dato prescindere - a tutela degli interessi della P.A. nella gestione del pubblico denaro e dei diritti soggettivi del cittadino (ex art. 42, III comma, Cost.) - dal dettato, inderogabile, dell'art. 5 del regio decreto 25 maggio 1895, n. 350 (ad eccezione delle ben distinte ipotesi, tassativamente previste, dell'ultimo comma della medesima disposizione) per i conseguenti effetti.

Invero, il Collegio rammenta (a salvaguardia dei riferiti diritti del cittadino, per quanto attiene al procedimento di espropriazione per pubblica utilità) che l'approvazione dei progetti di opere pubbliche da parte dei competenti organi statali, regionali e degli altri enti territoriali equivale a dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza ed indifferibilità delle opere stesse (ex art. 1, legge 3 gennaio 1978, n. 1).

Il che è ulteriore conferma della necessità che il procedimento di formazione ed il contenuto stesso