



## CONSIGLIO NAZIONALE DEI GEOLOGI

VIA VITTORIA COLONNA, 40 - 00193 ROMA  
TEL. (06) 68807736 - 68807737 - FAX (06) 68807742  
E-mail: cng@geologi.it

A tutti gli  
Ordini Regionali dei Geologi

### LORO SEDI

Roma, 2 ottobre 2001  
Rif. P/CR.c/3553

### CIRCOLARE N° 150

**OGGETTO: Proprietà del progetto nell'appalto-concorso - Determinazione dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici assunta con delibera del 21 giugno 2001**

L'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici, nell'ambito di un protocollo di intesa finalizzato ad assicurare un raccordo funzionale ed un collegamento tra Ordini professionali, Enti Pubblici e la stessa Autorità di Vigilanza, ha sottoposto a questo Consiglio Nazionale, e ad altri enti interessati ai diversi profili giuridici connessi con l'attività di pubblica progettazione, la questione relativa alla c.d. "proprietà del progetto nel caso dell'appalto concorso".

L'Autorità, acquisiti i pareri richiesti, tra i quali quello del Consiglio Nazionale dei Geologi, ha emesso la delibera che di seguito integralmente si riporta:

*"In relazione ad una serie di fattispecie si è posto il problema della proprietà del progetto nel caso di appalto concorso. E' infatti, pacifico che l'ipotesi di concorso di progettazione o di affidamento di incarico di progettazione la proprietà del progetto passa all'amministrazione.*

*Nel caso di appalto concorso la dottrina ha rilevato che il sistema comporta la predisposizione di un progetto di massima da parte dell'amministrazione ed il suo completamento in collaborazione con i concorrenti alla gara. Esso perciò mira a rendere possibile o ad agevolare nella preparazione dei progetti e nella esecuzione delle opere e delle forniture dello Stato la collaborazione dei privati dei quali l'esperienza, l'iniziativa e l'intelligenza sono messe a profitto dell'amministrazione; inoltre produce una selezione spontanea tra le ditte che partecipano a progetti di grande importanza.*

*Questa impostazione trova, altresì, conforto in precise indicazioni giurisprudenziali. Il Consiglio di Stato già dal 1989 (sezione VI - 22 aprile n.474) ha testualmente affermato: "divenendo il progetto, dopo la presentazione, un bene di pertinenza dell'amministrazione, non è neppure sostenibile la configurazione di un "diritto" dello stesso aggiudicatario a darvi intera esecuzione. Più di recente il Consiglio di giustizia amministrativa regione siciliana 6 marzo 1998 n. 131 ha anch'esso testualmente affermato: "del resto, nell'appalto concorso non esiste alcun diritto dell'aggiudicatario su progetto da lui redatto, che diviene, dopo la presentazione, un bene di perti-*

*nenza dell'amministrazione neppure sostenibile la configurazione di un diritto soggettivo dello stesso aggiudicatario a darvi intera esecuzione".*

*Definita in tal modo la questione di massima prospettata, le accessorie e molteplici implicazioni o pretese che possono concretamente derivarne andranno risolte sulla base dell'indicato principio e tenendo conto degli altri dati esistenti nell'ordinamento (diritto di autore, audizione del progettista nella predisposizione delle varianti, ecc.)."*

Questo Consiglio Nazionale, richiamandosi anche al parere espresso su richiesta dell'Autorità - che si allega - ritiene di poter formulare le seguenti considerazioni.

Nell'ipotesi di appalto concorso la specifica tipologia del progetto, quale risulta dal quarto comma dell'art. 20 legge 109/1994 - che espressamente prevede tale tipo di procedura di affidamento nel caso "*di speciali lavori o per la realizzazione di opere complesse o ad elevata componente tecnologica*" - e, quindi, l'elevato contenuto tecnologico ad esso inerente, riconducono necessariamente il progetto stesso anche alla disciplina civilistica, tanto nella parte più generale di cui agli art.li 2222 e 2230 c.c., quanto a quella più specifica di cui all'art. 2578 c.c., relativa a progetti che contengano "*soluzioni originali di problemi tecnici*". In particolare, con l'art. 2578, il codice civile riconosce all'autore di tali tipi di progetto "*il diritto esclusivo di riprodurre i piani ed i disegni del progetto stesso*", nonché "*il diritto ad un equo compenso a carico di coloro che realizzano il progetto tecnico a scopo di lucro senza il suo consenso*". Tale tutela inerisce, dunque, alla "**titolarità**" del progetto intesa come diritto di attribuzione e riconoscimento dell'opera progettuale in capo al soggetto che l'ha ideata, definita e sottoscritta.

Occorre, però, che i principi ordinamentali-civilistici, sopra riportati, vengano coordinati con la specifica disciplina pubblicistica dell'appalto-concorso, così come delineata dalla legge. Il progetto esecutivo redatto nell'ambito dei lavori pubblici è sottoposto alla c.d. "validazione", ossia alla verifica di conformità del progetto stesso alla normativa vigente ed al documento preliminare alla progettazione (art. 47 D.P.R. 554/1999). Successivamente il progetto viene approvato dai competenti organi della stazione appaltante (art. 49 D.P.R. 554/1999). L'approvazione del progetto consiste in un atto di controllo che conclude l'iter formativo burocratico del progetto stesso che viene, quindi, inserito in un provvedimento amministrativo. Dal procedimento di approvazione non può, però, a parere di questo Consiglio Nazionale, discendere una sorta di "appropriazione" o, meglio, "**titolarità**" del progetto da parte della P.A., che manifesta solo la volontà di far proprie le determinazioni contenute negli elaborati progettuali e di farne discendere le relative conseguenze di ordine economico e giuridico attinenti la realizzazione concreta, o meno, dell'opera progettuale. La "**titolarità**" del progetto resta, e non può che restare, in capo al professionista che lo ha redatto e sottoscritto, di cui anche, nel senso sopra esplicitato, sopporta ogni conseguente responsabilità.



Riguardo a quanto sopra occorre precisare che non si deve confondere la portata giuridica del concetto di "**titolarità**" del progetto, con quello di "*bene di pertinenza dell'amministrazione*". Che il progetto divenga di pertinenza dell'amministrazione non comporta, in punto di legittimità giuridico-ordinamentale, il venir meno della "**titolarità**" del progetto quale attribuzione e riconoscimento in capo all'autore dell'ideazione e definizione del progetto stesso. Il concetto di "pertinenza" illustra soltanto la disponibilità conseguita dalla P.A. a seguito dell'appalto concorso circa modi e termini discrezionali di utilizzazione e realizzazione, o meno, del progetto

stesso. **Si ritiene, dunque, che tale disponibilità venga impropriamente definita dall'Autorità come "proprietà del progetto".**

Pertanto la P.A., nell'ambito della appalto-concorso, è portatrice di una cospicua serie di facoltà e poteri nei confronti del progettista e dell'impresa aggiudicataria dell'appalto-concorso che non è dato, ovviamente, riscontrare nei rapporti di natura esclusivamente privatistica. Tale complesso di facoltà e poteri non incide, però, né può incidere, sulla titolarità del progetto in capo al progettista, né modifica la riferibilità dello stesso anche in punto di responsabilità. Di tale limite si mostra, peraltro, consapevole, seppure in forma estremamente sintetica, anche la stessa Autorità quando ammette che occorre tener conto di quelli che definisce "*altri dati esistenti nell'ordinamento (diritto di autore, audizione del progettista nella predisposizione delle varianti, ecc.).*"

\*\*\*\*\*

Tanto si è ritenuto di portare a conoscenza degli iscritti nell'adempimento dei compiti istituzionali di tutela e garanzia dell'attività professionale-progettuale dei geologi nei rapporti di appalto con la Pubblica Amministrazione.

 IL PRESIDENTE  
Pietro Antonio De Paola  




CONSIGLIO NAZIONALE  
DEI GEOLOGI

VIA VITTORIA COLONNA, 40 - 00193 ROMA  
TEL. (06) 68807736 - 68807737 - FAX (06) 68807742  
E-mail: cng@geologi.it

Spett.le  
Autorità per la Vigilanza  
sui Lavori Pubblici  
Via di Ripetta 246

**00186 ROMA**

Roma, 18 giugno 2001  
Rif. P/GO9/2530

OGGETTO: Protocollo d'intesa – problematiche concernenti la proprietà del progetto redatto dall'impresa aggiudicataria di appalto - concorso

Il Consiglio Nazionale, preso atto della questione posta, acquisito il parere dei propri legali, ritiene di poter dedurre quanto segue.

**Il progetto nella disciplina del codice civile**

La redazione di un progetto determina, o può determinare, una molteplice varietà di fattispecie concrete. Può aversi il caso più semplice di c.d. "progetto comune", privo cioè di particolari soluzioni tecnico-progettuali. Ovvero il progetto può contenere in sé soluzioni tecniche di particolare pregio ed originalità. Infine il progetto può assumere, seppure eccezionalmente, caratteri analoghi a quelli della vera e propria opera dell'ingegno.

Nell'ipotesi di "progetto comune" la disciplina applicabile sarà data dal combinato disposto di cui agli art.li 2222 e 2230 c.c., che regolano le prestazioni di opera intellettuale. In tale ambito rimane ferma in capo al progettista la **titolarità del progetto** e la connessa responsabilità. Permane, altresì - quanto all'**utilizzabilità del progetto** stesso - il diritto del progettista a non vedere modificato il proprio progetto, salvi i casi di necessità, di forza maggiore o disposizioni inderogabili di leggi o della P.A. Possono, comunque, essere definite con libera pattuizione tanto eventuali modifiche, quanto i limiti, anche economici, di una **utilizzazione** ulteriore.

Nel caso, invece, di **progetto che contenga soluzioni originali di problemi tecnici** troverà applicazione l'art. 2578 c.c. che riconosce all'autore del progetto " *il diritto esclusivo di riprodurre i piani ed i disegni del progetto stesso*", nonché " *il diritto ad un equo compenso a carico di coloro che realizzano il progetto tecnico a scopo di lucro senza il suo consenso*". Occorre precisare in merito che l'esercizio concreto del diritto all'equo compenso è, però, subordinato all'adempimento delle formalità prescritte dall'art. 99 legge 633/41, consistenti nel deposito del piano o disegno presso la Presidenza del Consiglio e nell'inserimento di una dichiarazione di riserva.

Tale disciplina normativa tende a conferire al c.d. "progettista originale" tutele simili, quand'anche non uguali, a quelle dell'"autore". In merito sussiste giurisprudenza diversificata. Secondo un orientamento il progetto, laddove abbia le caratteristiche di cui all'art. 2578 c.c., riceverebbe tutela analoga, a quella del diritto d'autore, alla stessa stregua di un'opera dell'ingegno (per tutte Cass. Civ. 13.02.1987, n° 1558). Di contro, altro orientamento, negherebbe tale tutela, rilevando il difetto di "carattere creativo" dei progetti tecnici (per tutte Cass. Civ. 3.11.1981, n° 5786).

Ciò premesso, occorre rilevare che al "progettista originale" la norma attribuisce tutele e diritti più ampi rispetto a quelli del "progettista comune", tanto in termini di **utilizzabilità e disponibilità del progetto**, quanto in termini economico-compensativi. Infatti egli può inibire la riproduzione non autorizzata dei piani e dei disegni del progetto ed ottenere, altresì, compensi ulteriori da chi esegua, a scopo di lucro, il progetto tecnico senza il suo consenso. Va peraltro evidenziato che il committente e l'aggiudicatario possono regolare contrattualmente le loro posizioni, anche in difformità della riferita normativa. Nulla impedisce, infatti, all'autore del progetto di rinunciare, a seguito di espressa disposizione pattizia, al diritto esclusivo di riproduzione dei piani e dei disegni, in favore del committente, nei limiti in cui ritiene di concedere tale disponibilità.

Quando, infine, il progetto dovesse assurgere a vera e propria opera dell'ingegno, sarà applicabile la disciplina del diritto d'autore. Trattasi, tuttavia, di ipotesi rara che si ritiene di non dover inserire nella problematica in esame, in quanto esulante dalla stessa.

### Il progetto nell'appalto-concorso

Occorre premettere che l'appalto-concorso costituisce una delle due ipotesi previste dalla legge quadro sui lavori pubblici in cui viene meno la rigorosa separazione tra fase della progettazione e fase dell'esecuzione, essendo la redazione del progetto esecutivo affidata alla stessa impresa chiamata ad eseguire i lavori. La procedura dell'appalto-concorso è infatti caratterizzata da un'offerta composta di due parti: una tecnica, rappresentata da un progetto esecutivo dell'opera da realizzare ed una economica, costituita dal prezzo a cui l'impresa si impegna ad eseguire i lavori. L'affidamento di appalti mediante l'appalto-concorso è espressamente consentito dall'art. 20, comma 4 della legge 109/1994 e successive integrazioni e modifiche " *per i speciali lavori o per la realizzazione di opere complesse o ad elevata componente tecnologica, la cui progettazione richieda il possesso di competenze particolari o la scelta tra soluzioni tecniche differenziate*".

La specifica tipologia del progetto, nell'ipotesi di appalto concorso, ed in particolare l'elevato contenuto tecnologico ad esso inerente, indurrebbero a ricondurlo all'ipotesi del c.d. "progetto originale" di natura prettamente privatistica. Occorre, però che i principi normativi civilistici, sopra descritti, vengano coordinati con la specifica disciplina pubblicistica dell'appalto-concorso, così come delineata dalla legge. Il progetto esecutivo redatto nell'ambito dei lavori pubblici è sottoposto alla c.d. "validazione", ossia alla verifica di conformità del progetto alla normativa vigente ed al documento preliminare alla progettazione (art. 47 D.P.R. 554/1999). Successivamente il progetto viene approvato – o come sostenuto da illustre dottrina (Giannini, Carnevale Venchi) "adottato" - dai competenti organi della stazione appaltante (art. 49 D.P.R. 554/1999). L'approvazione – adozione- del progetto consiste in un atto di controllo c.d. "atecnico" che conclude l'iter formativo del progetto stesso che viene, quindi, "trasfuso" in un provvedimento amministrativo. Da tale procedura non può, però discendere una sorta di "appropriazione" o, meglio, "titolarità" del progetto da parte della P.A., che manifesta solo la volontà di far proprie le determinazioni contenute negli elaborati progettuali e di farne discendere le relative conseguenze di ordine economico e giuridico. La "titolarità" del progetto resta in capo al professionista che lo ha redatto e sottoscritto.

Quanto all'"**utilizzabilità**" del progetto formato a seguito di procedura di appalto-concorso, si rileva in primis che il progetto esecutivo, che costituisce la guida per l'esecuzione dei lavori, è di fatto utilizzato nel cantiere dallo stesso professionista che lo ha redatto. La legge, infatti, tende a favorire l'ipotesi in cui la direzione dei lavori venga assunta dal medesimo soggetto che ha curato la redazione del piano di dettaglio costruttivo. Nell'appalto-concorso la P.A. ha però la facoltà di introdurre modifiche e varianti per assicurare la migliore rispondenza del progetto alle esigenze dell'opera pubblica da realizzare (per tutte Consiglio di Stato, sez. IV, 28.10.1996, n° 1159). Inoltre la stessa legge 109/1994 all'art. 25 sancisce l'ammissibilità delle varianti in corso d'opera, previa semplice audizione del progettista, *"per esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari; per cause impreviste ed imprevedibili ritualmente accertate; per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie nuove non esistenti al momento della progettazione, purché non alterino l'impostazione progettuale; per la presenza di eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatesi in corso d'opera, o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale, nei casi previsti dall'art. 1664, secondo comma, codice civile; per il manifestarsi di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione"*.

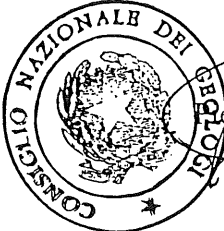
Quanto alla "**disponibilità**" del progetto si ritiene che lo stesso permanga nella disponibilità della stazione appaltante e dell'impresa aggiudicataria nei limiti dati del contratto stipulato a seguito della procedura di aggiudicazione dal quale derivano veri e propri diritti soggettivi e corrispondenti obblighi.

Pertanto la P.A. nell'ambito della appalto-concorso è portatrice di una cospicua serie di facoltà e poteri nei confronti del progettista e dell'impresa aggiudicataria dell'appalto-concorso che non è dato riscontrare nei rapporti di natura esclusivamente privatistica. Peraltro tale complesso di facoltà e poteri non elimina, a parere della scrivente, la riferibilità e la conseguente **titolarità del progetto** al progettista, con connesse implicazioni in punto di responsabilità. Viceversa ne deriva una diminuzione in capo al progettista del **diritto di utilizzabilità e di disponibilità del progetto**. **Il progettista subisce l'affievolimento della propria posizione soggettiva tipica dei rapporti tra privato e P.A.**

Avuto riguardo a tutto quanto sopra esposto, si deve rilevare come la questione posta vada più precisamente riferita alla **titolarità, utilizzabilità e disponibilità del progetto**, in considerazione della riconducibilità dello stesso nell'ambito delle **prestazioni professionali di contenuto intellettuale, nel quadro, però dei condizionamenti posti autoritativamente dalla pubblica amministrazione all'impresa aggiudicataria nell'interesse pubblico. Peraltro tali condizionamenti non appaiono sufficienti, in punto di diritto, per poter definire il progetto come oggetto del diritto reale di proprietà da parte della P.A.**

Questo Consiglio Nazionale resta a disposizione per ulteriori approfondimenti, ove l'Autorità ritenga necessario esplicitare più diffusamente le esigenze concrete che hanno determinato la formulazione del quesito.

Con osservanza.

 IL PRESIDENTE  
Giovanni Antonio De Paola  
*Giovanni Antonio De Paola*