

# La direzione dei lavori nell'appalto di opere pubbliche



Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri



Il presente testo è stato redatto dall'avv. Giorgio Carta con il coordinamento dell'ing. Giovanni Angotti.



# CONSIGLIO NAZIONALE DEGLI INGEGNERI

PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - 00186 ROMA - VIA ARENULA, 71

|                                |                        |
|--------------------------------|------------------------|
| dott. ing. Sergio Polese       | <i>Presidente</i>      |
| prof. ing. Giancarlo Giambelli | <i>Vice Presidente</i> |
| dott. ing. Alberto Dusman      | <i>Segretario</i>      |
| dott. ing. Alessandro Biddau   | <i>Tesoriere</i>       |
| dott. ing. Leonardo Acquaviva  | <i>Consigliere</i>     |
| dott. ing. Renato Buscaglia    | <i>Consigliere</i>     |
| dott. ing. Ugo Gaia            | <i>Consigliere</i>     |
| dott. ing. Alcide Gava         | <i>Consigliere</i>     |
| dott. ing. Romeo La Pietra     | <i>Consigliere</i>     |
| dott. ing. Ferdinando Luminoso | <i>Consigliere</i>     |
| dott. ing. Domenico Ricciardi  | <i>Consigliere</i>     |

Presidenza e Segreteria: 00187 Roma - Via IV Novembre, 114  
Tel. 06.6788895, fax 06.6782783  
cni@selfin.net



## Centro Studi Consiglio Nazionale Ingegneri

### CONSIGLIO DIRETTIVO

|                                |                        |
|--------------------------------|------------------------|
| dott. ing. Giovanni Angotti    | <i>Presidente</i>      |
| dott. ing. Alberto Speroni     | <i>Vice Presidente</i> |
| dott. ing. Renato Cannarozzo   | <i>Consigliere</i>     |
| dott. ing. Alberto Dusman      | <i>Consigliere</i>     |
| dott. ing. Giancarlo Giambelli | <i>Consigliere</i>     |
| <br>                           |                        |
| dott. Massimiliano Pittau      | <i>Direttore</i>       |

### COLLEGIO DEI REVISORI

|                         |                   |
|-------------------------|-------------------|
| dott. Domenico Contini  | <i>Presidente</i> |
| dott. Stefania Libori   | <i>Revisore</i>   |
| dott. Francesco Ricotta | <i>Revisore</i>   |



# Sommario

|                                                                                                |        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Premessa                                                                                       | pag 11 |
| 1. Le fonti regolatrici della direzione lavori negli appalti pubblici                          | 17     |
| 2. Il contratto di appalto in generale                                                         | 22     |
| 3. La necessità di una direzione lavori negli appalti pubblici                                 | 25     |
| 4. L'obbligatorietà della direzione lavori                                                     | 28     |
| 5. L'istituzione della direzione lavori                                                        | 34     |
| 6. I soggetti cui può essere conferita la direzione dei lavori                                 | 37     |
| 7. Le funzioni del direttore dei lavori                                                        | 45     |
| 8. Il direttore dei lavori e la sicurezza dei cantieri                                         | 53     |
| 9. Gli organi della direzione lavori                                                           | 56     |
| 10. Gli ordini di servizio e l'ingerenza del direttore dei lavori nell'esecuzione dell'appalto | 61     |
| 11. La progettazione e le operazioni preliminari alla scelta del contraente                    | 64     |
| 12. La consegna dei lavori                                                                     | 66     |
| 13. L'accettazione dei materiali                                                               | 74     |

|                                                   |         |
|---------------------------------------------------|---------|
| 14. L'esecuzione dei lavori                       | pag. 78 |
| 15. La sospensione dei lavori                     | 92      |
| 16. Le varianti in corso d'opera                  | 100     |
| 17. La risoluzione del contratto                  | 106     |
| 18. Le contestazioni tra appaltante e appaltatore | 111     |
| 19. La responsabilità del direttore dei lavori    | 115     |



# Premessa

Il quadro delle norme che attiene i lavori pubblici è stato recentemente completato dall'emanazione del d.p.r. n.554/99 (Regolamento di attuazione) e del d.m. n.145/2000 (Regolamento recante il capitolato generale d'appalto).

Tali provvedimenti vanno ad integrare e completare la nuova legge quadro n.109/94, innovando un quadro normativo che era rimasto sostanzialmente immutato per oltre un secolo.

Al fine di agevolare l'immediata e corretta applicazione delle nuove disposizioni da parte dei numerosissimi operatori del settore (professionisti, dipendenti e funzionari pubblici, imprenditori etc.), il Centro studi del Consiglio nazionale degli ingegneri, su indicazione del medesimo Consiglio, ha avviato da tempo un'analisi della suddetta normativa, concentrandosi di volta in volta su uno o più aspetti e temi che la contraddistinguono.

Con questo volume, in particolare, si è inteso analizzare le disposizioni che attengono compiti e funzioni di una delle figure più importanti che sovrintende la realizzazione delle opere pubbliche: il direttore dei lavori. L'amministrazione committente, infatti, non si limita a compiere gli studi necessari e a compilare il progetto dell'opera, stabilendo minute prescrizioni tecniche sull'esecuzione, sulla qualità dei materiali, sui vari

manufatti e sui procedimenti tecnici da seguire, ma controlla anche l'esecuzione mediante l'istituzione di un ufficio di direzione dei lavori che esercita poteri dispositivi al fine di assicurare la corrispondenza dell'opera al progetto, al contratto e alle regole dell'arte e garantire che l'opera realizzata possa superare positivamente la fase di collaudo.

Si può dire, in effetti, che la caratteristica fondamentale che differenzia l'appalto di opere pubbliche dal contratto di appalto regolato dalla sola disciplina civilistica si manifesta nell'ingerenza esercitata dalla stazione appaltante, che si concretizza proprio mediante l'attività del direttore dei lavori.

Va qui ribadito che nonostante la non chiara formulazione delle norme (l'art. 27, comma I, della legge 109/94 stabilisce infatti che le amministrazioni aggiudicatrici sono "obbligate" ad istituire un ufficio di direzione dei lavori costituito da un direttore dei lavori ed eventualmente da assistenti nell'ambito dell'esecuzione di lavori pubblici "affidati in appalto") non ci sembra si possa dubitare circa l'obbligatorietà della presenza di un direttore dei lavori qualora vengano eseguiti lavori pubblici; in tal senso depone tuttora l'art. 118 del R.D. 23.05.1924, n. 827 che testualmente dispone: "*Nei regolamenti speciali di ciascun servizio si stabiliscono le cautele di assistenza, vigilanza e direzione necessarie ad assicurare la buona esecuzione delle forniture, dei trasporti o lavori, secondo la diversa loro natura*".

Le mansioni del direttore dei lavori sono definite, oltre che dalle fonti normative e dai capitoli generali e speciali, anche dalle tradizioni professionali e dalla prassi amministrativa. Esse non possono essere definite compiutamente in quanto il direttore dei lavori può e deve esplicitare tutti gli interventi attivi e dispositivi che realizzino l'interesse dell'amministrazione al che i lavori siano eseguiti a regola d'arte e in conformità al progetto e al contratto.

In questa sede possono essere indicate le principali mansioni che a tale figura fanno riferimento, anche se si rimanda al testo per una più completa e approfondita trattazione.

Il direttore dei lavori sovrintende innanzitutto all'operazione preliminare all'esecuzione dell'opera pubblica che, complessivamente, va sotto il nome di consegna dei lavori.

L'accettazione dei materiali da impiegare per l'esecuzione dell'opera è un'altra importante operazione cui sovrintende il direttore dei lavori. Essa sottende l'interesse dell'amministrazione a che l'appaltatore realizzi l'opera pubblica con l'impiego di materiali idonei e, comunque, conformi alle prescrizioni del contratto e dei capitolati generale e speciale.

Il direttore dei lavori ha compiti di indirizzo, di sorveglianza e di controllo dell'attività dell'appaltatore lungo tutto l'arco temporale dell'esecuzione dell'opera. In tale contesto egli: verifica periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'appaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti; cura la costante verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione, modificandone e aggiornandone i contenuti a lavori ultimati; svolge le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previste dalla vigente normativa sulla sicurezza nei cantieri.

Inoltre qualora il direttore dei lavori presuma che esistano difetti di costruzione, può disporre le necessarie verifiche in contraddittorio con l'appaltatore. Se vengono accertati vizi di costruzione, le spese delle verifiche sono a carico dell'appaltatore. In caso contrario, l'appaltatore ha diritto al rimborso di tali spese e di quelle sostenute per il ripristino della situazione originaria, con esclusione di qualsiasi altro indennizzo o compenso (art. 18, comma 3, Capitolato generale).

Qualora “*circostanze speciali*” impediscano in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d’arte, il direttore dei lavori ne ordina la sospensione, indicando le ragioni e l’imputabilità anche con riferimento alle risultanze del verbale di consegna (art. 133, comma 1, Regolamento).

Viceversa se il direttore dei lavori ravvisa la necessità che i lavori siano continuati ininterrottamente o siano eseguiti in condizioni eccezionali, su autorizzazione del responsabile del procedimento, ne dà ordine scritto all’appaltatore il quale è obbligato ad uniformarvisi, salvo il diritto al ristoro del maggior onere (art. 27, comma 2, Capitolato generale).

Il direttore dei lavori svolge un ruolo rilevante anche in relazione al diritto dell’amministrazione di apportare variazioni e addizioni al progetto approvato. A tale potestà, se esercitata entro i limiti e con le forme stabiliti dall’ordinamento, corrisponde l’obbligo dell’appaltatore di eseguire le variazioni e le addizioni richieste. L’appaltatore può introdurre variazioni o addizioni al progetto approvato solo su specifica disposizione del direttore dei lavori che sia stata preventivamente approvata dalla stazione appaltante (art. 134, comma 1, Regolamento). In mancanza, egli non ha titolo per il pagamento degli interventi non autorizzati e il direttore dei lavori dispone a suo carico la rimessa in pristino dei lavori e delle opere.

Quando si deve effettuare il pagamento di una rata di acconto, il direttore dei lavori redige, nei termini specificati nel capitolato speciale d’appalto, uno stato d’avanzamento lavori nel quale sono riassunte tutte le lavorazioni e tutte le somministrazioni eseguite dal principio dell’appalto sino ad allora (art. 168, comma 1, Regolamento).

Il direttore dei lavori è titolare anche del potere di impulso nel procedimento di autotutela dell’amministrazione committente che segue ai casi di grave inadempimento, di grave irregolarità o di grave ritardo del-

l'appaltatore nell'esecuzione del contratto. Gli strumenti a tal fine previsti dalla normativa degli appalti sono ancora una volta affidati all'intervento qualificato del direttore dei lavori.

Il direttore dei lavori riveste un ruolo centrale anche in materia di "sicurezza dei cantieri" relativamente alla quale è chiamato ad assolvere il ruolo di coordinatore per l'esecuzione dei lavori. In tal senso l'art. 127 del D.P.R. n. 554/99 individua proprio nel direttore dei lavori il titolare delle funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

Come si è avuto modo sinteticamente, e comunque in misura incompleta, di evidenziare sul direttore dei lavori grava un insieme particolarmente rilevante di responsabilità.

Sorprende pertanto che la nuova normativa non preveda per il direttore dei lavori l'obbligo, così come avviene per il progettista, di sottoscrivere polizza assicurativa contro i rischi e le conseguenze di natura professionale derivanti dalle attività svolte, rimettendo alla libera determinazione dell'incaricato la valutazione circa l'opportunità di stipularne una.

Al di là delle possibili conseguenze per il patrimonio del direttore dei lavori eventualmente incorso in responsabilità, al cospetto dei spesso consistenti importi degli appalti pubblici, tale mancata previsione rischia di rendere inefficace l'azione di regresso della stazione appaltante chiamata a risarcire il danno a terzi a causa del suo operato.

Allo stato attuale tale mancata previsione costituisce la più evidente lacuna delle disposizioni che regolano attività e funzioni del direttore dei lavori negli appalti pubblici.

Infine mi sia consentito esprimere alcune considerazioni sulla figura del direttore dei lavori e sull'ingegnere che spesso è chiamato a ricoprirlo.

È mia convinta opinione che, malgrado le responsabilità crescenti, le difficoltà di ogni genere, i problemi, a volte assai difficili ai quali occorre dare risposte non solo immediate ma tecnicamente ed economicamente

adeguate, malgrado i rapporti sempre più complessi con la committenza e le imprese, malgrado tutto ciò, la funzione di direttore dei lavori resta l'attività più suggestiva e affascinosa per l'ingegnere che attraverso di essa sente di concorrere concretamente e visibilmente a trasformare la realtà con il proprio impegno. Nello svolgimento di tale attività l'ingegnere e le imprese sono indissolubilmente legati per ottenere, in un termine fissato, un risultato, il migliore possibile, al quale è sempre connessa una rilevante importanza economica ed una notevole funzione sociale.

Per questa ragione il direttore dei lavori e l'impresa che operano con spirito di collaborazione, stima e fiducia reciproca, sono spesso portati ad assumersi responsabilità di ogni genere (a volte senza che loro competano), spesso determinate dalla inadeguatezza e dalla ambiguità di talune leggi, anche recenti, del settore.

Sarebbe quindi opportuno che Stato e Regioni, ciascuno secondo le proprie rispettive competenze, procedano, tenendo conto della evoluzione del settore, dello sviluppo tecnologico, della economia delle imprese, dei moderni sistemi d'appalto, ad una più puntuale definizione dei compiti, delle funzioni e delle conseguenti responsabilità dei soggetti che intervengono nella realizzazione di opere civili pubbliche o private e nel contempo alla individuazione di procedure capaci di coniugare rigore a snellezza.

*Giovanni Angotti*

# 1. Le fonti regolatrici della direzione lavori negli appalti pubblici

A seguito dell'emanazione del d.p.r. 21 dicembre 1999, n. 554 (*Regolamento di attuazione della L. 11 febbraio 1994, n. 109 legge quadro in materia di lavori pubblici, e successive modificazioni*) e, successivamente, del d.m. 19 aprile 2000, n. 145 (*Regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3, comma 5, della L. 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni*), si è completata la riforma avviata dalla Legge quadro in materia di lavori pubblici<sup>1</sup>.

La nuova normativa si applica alle attività di costruzione, di demolizione, di recupero, di ristrutturazione, di restauro e di manutenzione di opere ed impianti pubblici, compresi quelli di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica (art. 2, comma 1, Legge quadro).

La riforma introdotta dal legislatore, in virtù del combinato disposto dei commi 2 e 3, dell'art. 2 della Legge quadro, non è integralmente applicabile a tutti i soggetti aggiudicatori o realizzatori di lavori pubblici.

Essa si applica *in toto* esclusivamente alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, agli enti pubblici, compresi quelli

1. Nel prosieguo della trattazione, la legge n. 109/1994 come da ultimo modificata dalla c.d. Merloni – *ter* (legge n. 415/1998) verrà richiamata con il termine generico di “Legge quadro”. Il d.p.r. n. 554/1999, regolamento di attuazione della Legge quadro suddetta, verrà definito “Regolamento” e il nuovo capitolato generale di appalto “Capitolato generale”.

economici, agli enti ed alle amministrazioni locali, alle loro associazioni e consorzi nonché agli *“altri organismi di diritto pubblico”*<sup>2</sup>.

La medesima normativa, invece, è solo parzialmente applicabile:

- ai concessionari di lavori pubblici;
- ai concessionari di esercizio di infrastrutture destinate al pubblico servizio;
- alle aziende speciali ed ai consorzi di cui agli articoli 23 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142<sup>3</sup>;
- alle società di cui all'articolo 22 della legge n. 142/1990 ed all'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498<sup>4</sup>;
- alle società con capitale pubblico, in misura anche non prevalente, che abbiano ad oggetto della propria attività la produzione di

2. Per gli effetti della Legge quadro, ai sensi dell'art. 2, comma VI, lett. a), della legge medesima, è organismo di diritto pubblico qualsiasi organismo con personalità giuridica, istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale e la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dagli enti locali, da altri enti pubblici o da altri organismi di diritto pubblico, ovvero la cui gestione sia sottoposta al controllo di tali soggetti, ovvero i cui organismi di amministrazione, di direzione o di vigilanza siano costituiti in misura non inferiore alla metà da componenti designati dai medesimi soggetti.

3. La legge n. 142/1990 è stata abrogata dall'art. 274 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. L'art. 275 dello stesso ha stabilito che i riferimenti contenuti in leggi, regolamenti, decreti o altre norme a disposizioni della legge n. 142/1990, si intendono ai corrispondenti articoli del d.lgs. n. 267/2000 e, quindi, nel caso in esame, rispettivamente agli artt. 31 (ConSORZI) e 114 (Aziende speciali e istituzioni).

4. Per le ragioni esposte alla nota precedente, vedi ora l'art. 116, d.lgs. n. 267/2000.



beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza;

- ai concessionari di servizi pubblici e ai soggetti di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 158<sup>5</sup>, qualora operino in virtù di diritti speciali o esclusivi, per lo svolgimento di attività che riguardino i lavori, di qualsiasi importo, individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 agosto 1997, n. 517<sup>6</sup>, e comunque i lavori concernenti i rilevati aeroportuali e ferroviari, sempre che non si tratti di lavorazioni che non possono essere progettate separatamente e appaltate separatamente in quanto strettamente connesse e funzionali alla esecuzione di opere comprese nella disciplina del decreto legislativo n. 158/1995.

Per tali soggetti committenti, infatti, l'art. 2, comma 3, della Legge quadro esclude l'applicazione di alcune disposizioni, tra cui gli articoli 7, 18 e 27, concernenti in varia misura la direzione dei lavori.

La Legge quadro si applica, altresì, ai soggetti privati, relativamente all'affidamento dei lavori di cui all'allegato A del decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406<sup>7</sup>, nonché dei lavori civili relativi ad ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici ed universitari, edifici destinati a funzioni pubbliche amministrative di importo superiore a 1 milione di ECU per la cui realizzazione sia previsto, da par-

5. Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi. Vedi, in particolare l'art. 2 (Soggetti aggiudicatori).

6. Regolamento recante norme per la individuazione delle ipotesi e delle fattispecie di lavori, sottratte all'applicazione del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 158, ed assoggettate alla normativa sui lavori pubblici.

7. Attuazione della direttiva 89/440/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici.

te di organismi pubblici, un contributo diretto e specifico, in conto interessi o in conto capitale che, attualizzato, superi il 50% dell'importo dei lavori (art. 2, comma 2, lett. c).

Nei confronti di tali soggetti aggiudicatori, il legislatore ha escluso l'applicazione di alcuni articoli della Legge quadro, fra i quali il 7 e il 27, concernenti la direzione dei lavori (art. 2, comma 3).

Per quanto concerne le Regioni, anche a statuto speciale, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti da queste finanziati, la Legge quadro si applica integralmente soltanto ai lavori finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato o realizzati nell'ambito di funzioni da questo delegate, nonché nelle materie escluse dalla loro potestà legislativa (art. 1, comma 2, Regolamento).

Nell'ambito dei *lavori pubblici di interesse regionale*, invece, la Legge quadro si applica limitatamente ai principi da essa desumibili quali norme fondamentali di riforma economico-sociale e quali principi della legislazione dello Stato.

Ai sensi dell'articolo 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62<sup>8</sup>, però, detti enti territoriali sono tenuti all'osservanza integrale della Legge quadro fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi da essa desumibili.

Si può concludere, allora, che la normativa sulla direzione dei lavori che si esaminerà è applicabile alla maggior parte dei lavori pubblici, ma non a tutti. In particolare, nel caso di appalti concernenti opere pubbliche regionali, subregionali e anche provinciali nel caso di Trento e di Bolzano, l'operatore dovrà previamente verificare se il rispettivo ente territoriale abbia emanato norme proprie, avvalendosi della propria auto-

#### 8. Costituzione e funzionamento degli organi regionali.

nomia legislativa. Laddove tale potere non sia stato esercitato, infatti, trova integrale applicazione la riforma introdotta dalla Legge quadro.

Riguardo alle fonti che regolano la materia della direzione dei lavori negli appalti pubblici è necessaria un'ulteriore considerazione.

Ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della Legge quadro, a far data dall'entrata in vigore del Regolamento, sono stati abrogati gli atti normativi elencati nell'art. 231 del regolamento medesimo. Tra questi, nella parte individuata dall'art. 231, lettera a), la legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F (*Legge sui lavori pubblici*).

Per contro, è rimasto escluso dall'abrogazione espressa il r.d. 2 marzo 1931, n. 287 (*Approvazione del regolamento per il servizio del genio civile*) che pure, all'art. 11, accentra ancora nell'ingegnere capo le più importanti attribuzioni per quanto concerne l'ingerenza dell'amministrazione nell'esecuzione dell'appalto.

Come verrà successivamente precisato, il Regolamento ha definitivamente soppresso la figura dell'ingegnere capo e, ai sensi dell'art. 3, comma 4, lett. b), della Legge quadro, ha ripartito i compiti e le funzioni già spettanti a questi fra il responsabile del procedimento ed il direttore dei lavori. Ciò significa che il Regolamento per il servizio del genio civile e, più in generale, tutti gli atti normativi eventualmente incompatibili con la riforma degli appalti pubblici, devono ora considerarsi, in tutto o in parte, implicitamente abrogati, sebbene non ricompresi nell'elenco di cui all'art. 231 del Regolamento.

## 2. Il contratto di appalto in generale

Per comprendere il ruolo e la funzione svolta dal direttore dei lavori nell'ambito dell'esecuzione di un'opera pubblica è opportuno accennare ai caratteri peculiari del contratto di appalto.

Questo è disciplinato in generale dagli artt. 1655 e segg. del codice civile e con la sua stipula una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

Elemento caratterizzante del contratto è, quindi, il tipo di prestazione richiesta all'appaltatore il quale è tenuto ad organizzare autonomamente i mezzi necessari per garantire il risultato promesso, assumendosi il rischio della relativa gestione.

Il contratto di appalto si differenzia nettamente da quello di lavoro subordinato, che pure ha ad oggetto una prestazione di lavoro in senso ampio, in quanto il debitore si pone alle dipendenze dell'altra parte che impiega ed indirizza le sue energie lavorative. Si parla nel caso, infatti, di *locatio operarum*, in contrapposizione a *locatio operis*, perché il lavoratore subordinato pone a disposizione del creditore una determinata quantità delle proprie energie lavorative (obbligazione c.d. di mezzi) e non assume il rischio del risultato finale.

Il contratto di appalto rientra, invece, nell'ambito dei contratti di lavoro autonomo nei quali il debitore si obbliga a compiere verso un

corrispettivo un'opera o un servizio senza vincolo di subordinazione nei confronti del creditore committente.

All'interno dei contratti di lavoro autonomo, poi, si fa l'ulteriore distinzione tra quelli in cui il debitore compie l'opera o il servizio promessi con l'impiego di lavoro prevalentemente proprio e quelli in cui organizza e dirige il lavoro altrui.

Nel primo caso ricorre l'ipotesi del contratto d'opera disciplinato dagli artt. 2222 e segg. del codice civile, nel secondo caso il contratto di appalto.

Ciò premesso, elemento caratterizzante dell'appalto è, innanzitutto, l'autonomia di cui gode l'appaltatore nella produzione del risultato promesso.

Questi non esegue direttamente l'opera o il servizio, ma organizza e gestisce come crede i mezzi e gli uomini necessari alla produzione del risultato, onde normalmente è un imprenditore.

Tale autonomia è collegata al rischio della gestione che l'appaltatore assume su di sé. L'opera oggetto del contratto, infatti, passa in proprietà del committente solo una volta portata a termine. Pertanto, se il lavoro non ha dato il risultato promesso o lo ha dato ad un costo più alto di quanto si prevedeva, l'appaltatore o non acquisisce il diritto al corrispettivo o l'acquisisce restando a suo carico il maggior costo affrontato.

Si aggiunga, poi, che, la prestazione del committente sottostà al principio della postnumerazione in virtù del quale il corrispettivo va corrisposto solo dopo che la prestazione dell'appaltatore sia adempiuta e, cioè, quando l'opera è stata realizzata, verificata e accettata.

La postnumerazione del corrispettivo, per quanto temperata dalla concessione di acconti in corso d'opera, addossa all'appaltatore pure il rischio dell'anticipazione dei costi della propria prestazione.

Di regola, quindi, il committente non ha un interesse concreto a ingerirsi nell'esecuzione del contratto e a cooperare con l'appaltatore affinché questi realizzi il risultato promesso. Ciò perché il suo obbligo di pagare il corrispettivo pattuito diventa attuale solo nel momento in cui l'operato dell'appaltatore sia stato da lui stesso verificato e accettato.

Ciò non esclude che il committente possa effettuare controlli nel merito durante lo svolgimento dei lavori, al fine di verificarne lo stato. Lo stesso codice civile espressamente gli riconosce la facoltà di compiere, a proprie spese, verifiche in corso d'opera (art. 1662, cod. civ.). Queste, però, non comportano rinuncia alla verifica finale cosicché, una volta terminata l'opera, il committente potrà ancora sollevare qualsiasi obiezione sulla bontà del risultato ai sensi degli artt. 1665 e segg. del codice civile.

Altra importante forma di controllo è esercitata dal committente tramite il direttore dei lavori che sovrintende all'intera esecuzione dell'opera ed ha la veste di suo rappresentante, ma, come si vedrà, solo sul piano delle manifestazioni di volontà di carattere tecnico.

# 3. La necessità di una direzione lavori negli appalti pubblici

Gli enti pubblici hanno una capacità giuridica di diritto privato tendenzialmente illimitata che consente loro di stipulare la gran parte dei contratti disciplinati dal codice civile.

Il principio operante al riguardo è quello per cui agli enti pubblici si applicano tutte le norme di diritto privato che non siano per essi specificamente derogate o escluse o che, comunque, siano ontologicamente incompatibili con la loro natura di enti astratti.

Però, anche nel momento in cui un organismo pubblico, stipulando un contratto, si determini ad agire sul medesimo piano dei privati, esso rimane pur sempre vincolato dal perseguimento dell'interesse pubblico e dall'obbligo di garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Ciò a maggior ragione, nell'ipotesi in cui l'amministrazione addivenga alla stipulazione di un contratto di appalto per la costruzione di un'opera pubblica, operazione questa che, normalmente, comporta l'impiego coordinato di dipendenti pubblici e un'ingente spesa a carico dell'erario.

La stessa opera oggetto del contratto, una volta costruita e quindi divenuta un nuovo bene pubblico, è destinata a soddisfare un interesse generale, onde l'amministrazione non può disinteressarsene ed omettere di verificare, fin dalla sua realizzazione, che essa risponda realmente alle proprie esigenze.

Per queste ragioni, il legislatore, nell'adattare la fattispecie del contratto di appalto alle peculiarità della funzione amministrativa, detta una disciplina che ampiamente deroga alla corrispondente normativa privatistica.

Ciò si riscontra senz'altro in materia di direzione dei lavori nell'ambito della quale è sancito il diritto-dovere di ingerenza e di cooperazione dell'amministrazione nell'esecuzione dell'opera. Statuizione, questa che grandemente limita la corrispondente autonomia dell'appaltatore nella realizzazione dell'opera.

L'amministrazione committente, infatti, non si limita a compiere (interamente o tramite l'ausilio di tecnici esterni) gli studi necessari e a compilare il progetto dell'opera, stabilendo minute prescrizioni tecniche sull'esecuzione, sulla qualità dei materiali, sui vari manufatti e sui procedimenti tecnici da seguire, ma controlla anche l'esecuzione mediante l'istituzione di un ufficio di direzione dei lavori che esercita poteri dispositivi al fine di assicurare la corrispondenza dell'opera al progetto, al contratto e alle regole dell'arte e per evitare che si costruisca un'opera che possa essere rifiutata al collaudo.

Si può dire, in effetti, che la caratteristica fondamentale che differenzia l'appalto di opere pubbliche dal contratto di appalto regolato dalla sola disciplina civilistica si manifesta nell'ingerenza esercitata dalla p.a., quale stazione appaltante, che si concretizza mediante l'attività diretta del direttore dei lavori il quale non è un *nudus minister*, ma ha poteri dispositivi anche durante l'esecuzione e non solo nella fase del controllo finale<sup>9</sup>.

Trattasi di una funzione che, seppure esercitata nelle forme e nei modi del diritto privato, ha natura sostanzialmente amministrativa e che, per-

9. Coll. arb., 19-07-1989, in Arch. giur. oo. pp., 1991, 97



tanto, deve essere costantemente ispirata dal perseguimento dell'interesse pubblico.

Per altro verso, la buona riuscita dell'appalto dipende non soltanto dal comportamento dell'impresa, ma anche da quello dell'amministrazione e dalla prontezza della sua cooperazione.

L'amministrazione, pertanto, è tenuta a porre l'appaltatore in grado di eseguire l'opera ed a compiere tutto ciò che ai fini dell'adempimento possa dipendere da essa. In caso contrario, potrebbe incorrere nella mora del creditore disciplinata agli artt. 1206 e segg. del codice civile.

# 4. L'obbligatorietà della direzione lavori

Nell'appalto tra privati, se non diversamente pattuito, la nomina del direttore dei lavori, sia da parte del committente sia da parte dell'appaltatore, è in linea di massima una facoltà il cui mancato esercizio non incide sulla disciplina normativa della responsabilità per i danni derivati dall'esecuzione di tali lavori<sup>10</sup>.

Nell'ambito dei rapporti privati, la figura del direttore dei lavori è pertanto divenuta obbligatoria in alcune particolari circostanze, come nel caso di realizzazione di opere in conglomerato cementizio, normale e precompresso ed a struttura metallica<sup>11</sup>, ovvero di costruzioni in zone sismiche<sup>12</sup>, ovvero ancora di interventi soggetti a concessione edilizia<sup>13</sup>.

10. Cass., sez. III, 17-06-1997, n. 5409, in Mass. Foro it. Foro it., 1997.

11. L'art. 2, comma 2, legge 5.11.1971, n. 1086 (*Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica*), prescrive che "l'esecuzione delle opere deve aver luogo sotto la direzione di un ingegnere o architetto o geometra o perito industriale edile iscritto nel relativo albo, nei limiti delle rispettive competenze". Con tale norma, per la prima volta, è stata disposta la nomina obbligatoria del direttore dei lavori, anche per i lavori non pubblici.

12. Vedi l'art. 17, legge 2.2.1974, n. 64, recante "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche".

13. L'art. 10, legge 6.8.1967, n. 765, nel sostituire l'art. 31 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, ha stabilito che il direttore dei lavori, al pari del

In questi casi, però, il direttore dei lavori non è necessariamente un rappresentante del committente, potendo anche essere un professionista preposto allo scopo dal costruttore ovvero un dipendente facente già parte della struttura organizzativa imprenditoriale del costruttore medesimo, dotato dei requisiti richiesti dalla legge per l'esplicazione delle relative funzioni. La sua funzione precipua, infatti, è quella di garantire l'osservanza di norme poste a salvaguardia di interessi generali (sicurezza delle costruzioni, rispetto dei piani urbanistici, ecc.) e non quella, tipica del direttore dei lavori di nomina pubblica, di controllare la spesa e di verificare l'osservanza del contratto e dei capitolati, alla quale può ovviamente essere estesa.

Per gli appalti pubblici, la necessità e, quindi, l'obbligatorietà dell'approntamento della direzione lavori era stabilita già dal r.d. 25 maggio 1895, n. 350 (*Regolamento per la direzione, la contabilità e la collaudazione dei lavori dello Stato che sono nelle attribuzioni del Ministero dei lavori pubblici*), in esecuzione della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F.

In virtù dell'art. 6 di tale regolamento, intervenuta l'approvazione del contratto o autorizzato dal Ministero l'inizio immediato dei lavori, l'ingegnere capo designava, con un ordine di servizio, *"l'ufficiale a cui è affidata la direzione dei lavori"*.

Nel sistema previgente, rimasto operante fino all'entrata in vigore del Regolamento, l'ingegnere capo accentrava in sé le più importanti attribuzioni concernenti l'ingerenza dell'amministrazione nell'esecuzione-

*segue nota 13*

committente titolare della licenza e dell'assuntore dei lavori, è responsabile *"di ogni inosservanza così delle norme generali di legge e di regolamento come delle modalità esecutive che siano fissate nella licenza edilizia"*. Analoga norma è posta dall'art. 6 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (*Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie*).

ne degli appalti pubblici ed il direttore dei lavori non era che lo strumento di cui egli si avvaleva a tale scopo.

Difatti, giusta l'art. 1 del r.d. n. 350/1895, le opere che per la legge del 20 marzo 1865 allegato F, erano nelle attribuzioni del Ministero dei Lavori Pubblici, andavano eseguite "sotto la diretta responsabilità e vigilanza" dell'ingegnere capo<sup>14</sup>. Questi, in virtù dell'art. 7, con ordine di servizio, dava le speciali istruzioni occorrenti a garantire la regolarità della condotta dei lavori ed a fissare l'ordine da seguirsi nella esecuzione di essi, quando questo non fosse tassativamente regolato dal contratto.

L'obbligo dell'istituzione della direzione lavori è stato ribadito dall'art. 118 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), tuttora in vigore nella parti non incompatibili con la riforma. In virtù di tale norma, nei regolamenti speciali di ciascun servizio si devono stabilire "le cautele di assistenza, vigilanza e direzione necessarie ad assicurare la buona esecuzione delle forniture, dei trasporti o lavori, secondo la diversa loro natura".

Stabilisce il secondo comma del medesimo articolo che quando i lavori subiscano ritardo, le persone incaricate di vigilarne l'esecuzione devono riferirne all'autorità competente per l'esatto adempimento del contratto e per l'applicazione delle sanzioni in esso previste.

Come detto, il sistema di direzione lavori negli appalti pubblici individuato da dette norme è stato riformato dal regolamento di esecuzione della Legge quadro. In virtù dell'art. 3, comma 4, lett. b), e dell'art. 7, comma 4, della Legge quadro, tale regolamento è stato chiamato a defini-

14. Più precisamente, dal "Capo dell'ufficio, di servizio generale o speciale del Genio civile, da cui le opere stesse dipendono; salvo il caso in cui il Ministero abbia per una determinata opera istituita un'apposita direzione tecnica". Il capo dell'ufficio del Genio civile era denominato comunemente ingegnere capo.

re *“in particolare ... la ripartizione dei compiti e delle funzioni dell'ingegnere capo fra il responsabile del procedimento e il direttore dei lavori”* e, rispettivamente, a disciplinare *“le ulteriori funzioni del responsabile del procedimento, coordinando con esse i compiti, le funzioni e le responsabilità del direttore dei lavori e dei coordinatori in materia di salute e di sicurezza durante la progettazione e durante l'esecuzione dei lavori”*.

L'approntamento di una direzione lavori è rimasto obbligatorio anche nell'ambito del nuovo contesto normativo. Stabilisce, infatti, l'art. 27, comma I, della legge quadro LL.PP. che, per l'esecuzione di lavori pubblici *“affidati in appalto”*, le amministrazioni aggiudicatrici sono *“obbligate”* ad istituire un ufficio di direzione dei lavori costituito da un direttore dei lavori ed eventualmente da assistenti.

Anche se la non chiara formulazione delle norme richiamate potrebbe far insorgere qualche riserva, non ci sembra si possa dubitare circa l'obbligatorietà della presenza di un direttore dei lavori qualora vengano eseguiti lavori pubblici; in tal senso depone l'art. 118 del R.D. 23.05.1924, n. 827<sup>15</sup> che testualmente dispone: *“Nei regolamenti speciali di ciascun servizio si stabiliscono le cautele di assistenza, vigilanza e direzione necessarie ad assicurare la buona esecuzione delle forniture, dei trasporti o lavori, secondo la diversa loro natura”*.

Orbene, la delimitazione dell'effettiva portata delle norme recate dall'art. 2, 3° comma, della Legge n. 109/94, richiede un collegamento fra quest'ultima norma e quella di cui all'art. 118 del regolamento di cui sopra; per i concessionari di lavori pubblici è esclusa l'applicazione dell'art. 27 della Legge n. 109/94, ma non certo dell'art. 118 menzionato. In sostanza, l'art. 27 della Legge quadro reca norme *lato sensu* *“procedimentali”* afferenti le sole modalità costitutive dell'ufficio di direzione dei lavori.

15. Non abrogato dall'art. 231 del D.P.R. n. 554/99.

ri<sup>16</sup>, ma non dispone, invece, l'obbligatorietà della stessa costituzione la quale è evidentemente da ricondursi all'art. 118 del R.D. n. 827/1924; pertanto anche qualora si escluda l'operatività della prima norma per alcune categorie di soggetti aggiudicatori, ciò non vuol significare che essi non dovranno organizzare una direzione lavori, ma solamente che non saranno vincolati al rispetto delle modalità procedurali fissate dalla Legge quadro ed, ovviamente, dal collegato regolamento attuativo.

Diversamente ragionando si addiverrebbe alla conclusione, a dire il vero inaccettabile, che l'esecuzione dei lavori pubblici da parte delle categorie di soggetti indicati dal 2° e 3° co. dell'art. 2 della Legge non debba essere accompagnata da una direzione dei lavori. Né, d'altra parte, potrebbe mai generalizzarsi una sostituzione del responsabile del procedimento al predetto direttore dei lavori, in quanto è proprio il regolamento che circoscrive la fattibilità di tale sostituzione a rigorose condizioni<sup>17</sup>.

Secondo un altro orientamento dottrinario<sup>18</sup> andrebbe posta una distinzione fra i concessionari di lavori pubblici menzionati dal 3° comma, dell'art. 2 della Legge n. 109/94 nel senso che mentre la prima parte del citato comma "stabilisce che ai soggetti di cui al comma 2 lett. b), eccezion fatta per i concessionari ivi richiamati - quelli di costruzione gestione - , non si applicano alcune norme, tra le quali l'art. 27. Viceversa il secondo periodo del comma 3, stabilisce che ai concessionari di lavori pubblici ed ai soggetti di cui al medesimo comma 2 lett. c) si applicano le disposizioni della legge quadro ad esclusione di alcune norme, tra le quali vi è l'art. 27". Dal tenore letterale della norme si evincerebbe la diversa posizione fra i concessionari di lavori pubblici di cui al 2° comma, lett. b) dell'art. 2

16. Obbligatorie, questo sì, per le sole amministrazioni aggiudicatrici.

17. Art. 7, 4° co., D.P.R. n. 554/99.

18. Vedi A. Varlaro Sinisi, *L'esecuzione dei lavori pubblici*", 2000, Milano, 23 ss.

della Legge i quali - configurabili come concessionari di costruzione e gestione in quanto correlati all'art. 19, 2° comma, della Legge - sarebbero tenuti ad applicare l'art. 27 sulla direzione dei lavori e quei concessionari di lavori pubblici i quali - configurabili quali concessionari di sola costruzione in quanto non correlati, a differenza dei primi, all'art. 19 - sarebbero esclusi dall'obbligatoria applicazione del predetto art. 27.

In verità contro l'accettazione di tale tesi va preliminarmente obiettato che l'articolazione siffatta delle tipologie concessorie non è certamente più rispondente né allo stato di fatto né, tanto meno a quello normativo del settore dei lavori pubblici ove si consideri che, proprio sulla scorta dell'impulso della normativa comunitaria<sup>19</sup>, la concessione di sola costruzione è stata assorbita nell'appalto e, comunque, è figura non prevista dall'attuale panorama normativo. Inoltre non ci sono oggettivamente comprensibili le ragioni che giustificerebbero una diversificazione di regime giuridico fra due figure riconducibili comunque alla medesima matrice provvedimentale, fermo restando che - considerando quanto sopra detto circa la portata significativa dell'art. 27 - anche qualora si volesse accogliere la tesi summenzionata il concessionario sarebbe comunque tenuto a nominare un direttore dei lavori.

19 D. CEE n. 71/305, attuata dalla Legge n. 584/77 (art. 1).

# 5. L'istituzione della direzione lavori

Ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. l), del Regolamento, l'istituzione dell'ufficio di direzione dei lavori è *promossa* dal responsabile del procedimento prima dell'esperimento di gara per l'affidamento dei lavori.

L'affidamento dell'attività di direzione lavori non è un atto negoziale, ma un provvedimento amministrativo che, pertanto, in caso di controversia sulla sua legittimità, nonostante il contrario avviso di alcuna giurisprudenza<sup>20</sup>, va sotto la cognizione del giudice amministrativo<sup>21</sup>.

Ove si provveda all'affidamento della direzione lavori mediante gara pubblica, l'aggiudicazione definitiva al concorrente vincitore corrisponde col conferimento dell'incarico da svolgersi secondo il disciplinare fornito tra i documenti di gara. Ove, invece si provveda ad affidamento di incarico fiduciario, nel rispetto dei limiti previsti dalla legge, ovvero di

20. T.a.r. Puglia, 16-09-1986, n. 623, in Trib. amm. reg., 1986, I, 3816. Tale pronuncia, con motivazioni non condivisibili, distingue tra la revoca del direttore dei lavori libero professionista (sottoposta alla cognizione del giudice ordinario) e la revoca di incarico conferito al dipendente pubblico (sottoposta al sindacato del giudice amministrativo, ma in virtù dell'allora generale giurisdizione esclusiva in materia di pubblico impiego).

21. Vedi, infatti, T.a.r. Lazio, Sez. II, 3 marzo 1995, n. 315, in Trib. amm. reg., 1995, I, 1492; T.a.r. Campania, Sez. II, 3 novembre 1997, n. 2499, in Trib. amm. reg., 1998, I, 263.



incarico interno, l'amministrazione formalizza tale affidamento con apposito provvedimento recante tutte le condizioni concordate.

Presso varie amministrazioni sono in uso disciplinari tipo per i relativi incarichi professionali. La convenzione di incarico e/o il disciplinare recano i riferimenti generali del progetto; indicano le tariffe che saranno applicate, le tabelle, le categorie e le classi di opere che saranno riconosciute, i criteri di calcolo del rimborso spese ovvero la percentuale fissa dello stesso; infine, stabilisce le penali e le sanzioni per eventuali ritardi.

La riforma degli appalti pubblici trova proprio nella procedura di affidamento della direzione dei lavori una delle parti più oscure e di difficile interpretazione. Infatti, gli artt. 50 e segg. del Regolamento disciplinano l'*"affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria"*, ma non è chiaro se le relative norme si applichino pure all'affidamento della direzione dei lavori.

Precisamente, l'art. 50 del Regolamento, recante l'*"ambito di applicazione"* del titolo IV del regolamento medesimo, a differenza dell'art. 17, comma 1, della Legge, cui pure dà esecuzione, non reca più il riferimento alla direzione dei lavori. Ciò, in quanto, le parole che ne facevano richiamo non sono state ammesse al *"Visto"* della Corte dei conti e sono state, pertanto, espunte.

In verità la mancata registrazione dell'inciso in considerazione è stata esaustivamente esplicitata dal Giudice Contabile sulla scorta di argomentazioni pienamente condivisibili. Si legge, difatti, nel Rilievo n. 2, del 24.01.2000 che: "In base alla disposizione in esame, l'affidamento della direzione dei lavori al soggetto incaricato della progettazione è automatico. In base all'art. 27, 2° co., della legge quadro, invece, il progettista incaricato ai sensi dell'art. 17, 4° comma, della medesima legge può essere affidatario dell'attività di direzione dei lavori soltanto nel caso in cui (cfr. lett.a) del comma 2, dell'art. 27) non sia possibile incaricare altre

amministrazioni pubbliche previa apposita intesa o convenzione di cui all'art. 24 della legge n. 142, del giugno 1990<sup>22</sup>. In sintesi l'inciso in esame è stato espunto dall'art. 50 del D.P.R. n. 554/99 non certo perché le modalità procedurali ivi previste non siano applicabili all'affidamento dell'incarico di direzione dei lavori, ma esclusivamente perché esso comportava un affidamento diretto al progettista incaricato che contrastava con le previsioni di cui all'art. 27, 2° comma, della Legge n. 109/94.

In base all'art. 1, così come modificato dall'art. 1 del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 65<sup>23</sup>, le procedure di aggiudicazione degli incarichi professionali regolate dal d.lgs. n. 157/1995 si applicano agli appalti di servizi ivi indicati, il cui valore di stima, al netto dell'IVA, al momento della pubblicazione del bando, è uguale o superiore al controvalore in euro di 200.000 (o 130.000, a seconda dei casi) diritti speciali di prelievo (DPS).

Al di sotto di questa soglia, invece, si procederà all'affidamento della direzione dei lavori con incarico fiduciario.

22. Il rilievo è stato poi confermato dalla Corte dei Conti - Sez. Contr. - con la decisione n. 40/2000.

23. Attuazione delle direttive 97/52/CE e 98/4/CE, che modificano ed integrano, rispettivamente, le direttive 92/50/CEE, in materia di appalti pubblici di servizi, e 93/38/CEE, limitatamente ai concorsi di progettazione.

# 6. I soggetti cui può essere conferita la direzione dei lavori

Secondo quanto disposto dall'art 17, comma 1, della Legge quadro, la direzione dei lavori può essere conferita, alternativamente:

- a) agli uffici tecnici delle stazioni appaltanti<sup>24</sup>;
- b) agli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori che i comuni, i rispettivi consorzi e unioni, le comunità montane, le aziende unità sanitarie locali, i consorzi, gli enti di industrializzazione e gli enti di bonifica possono costituire con le modalità di cui agli articoli 24, 25 e 26 della legge n. 142/1990<sup>25</sup>;

24. La progettazione e la direzione di lavori sono attività inerenti alla qualifica di capo dell'ufficio tecnico comunale al cui assolvimento il dipendente non può sottrarsi e per la quale non può pretendere compensi aggiuntivi al trattamento economico complessivo connesso alla qualifica funzionale; è pertanto, illegittima la deliberazione con la quale il comune attribuisce l'incarico libero professionale di progettazione e direzione di opere comunali al capo del proprio ufficio tecnico e, di converso, legittimo l'atto negativo adottato dall'organo di controllo sulla relativa deliberazione (C. Stato, sez. V, 02-11-1998, n. 1572, in Comuni d'Italia, 1999, 1112). Nello stesso senso, vedi C. Stato, sez. V, 02-11-1998, n. 1571, in Foro amm., 1998, 3093; C. Stato, sez. V, 29-09-1999, n. 1200, in Cons. Stato, 1999, I, 1398. Tale principio va ora temperato con la previsione del fondo incentivante di cui all'art. 18, comma 1, della Legge, così come sostituito dall'art. 13, comma 4, legge 17 maggio 1999, n. 144, di cui si parlerà più avanti.

25. Vedi, rispettivamente, gli artt. 30, 31 e 32 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

- c) agli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole amministrazioni aggiudicatrici possono avvalersi per legge;
- d) a liberi professionisti singoli od associati nelle forme di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815<sup>26</sup>;
- e) a società di professionisti<sup>27</sup>;
- f) a società di ingegneria<sup>28</sup>;
- g) a raggruppamenti temporanei di liberi professionisti, di società di professionisti e di società di ingegneria<sup>29</sup>.

26. Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza.

27. Sono tali, ai sensi dell'art. 17, comma VI, lett. a), della Legge quadro LL.PP., le società costituite esclusivamente tra professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, nelle forme delle società di persone di cui ai capi II, III e IV del titolo V del libro quinto del codice civile ovvero nella forma di società cooperativa di cui al capo I del titolo VI del libro quinto del codice civile, che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni dei lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica o studi di impatto ambientale. I soci di tali società agli effetti previdenziali sono assimilati ai professionisti che svolgono l'attività in forma associata ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1815. Ai corrispettivi di tali società si applica il contributo integrativo previsto dalle norme che disciplinano le rispettive Casse di previdenza.

28. Sono tali, ai sensi dell'art. 17, comma VI, lett. b), della Legge quadro LL.PP., le società di capitali di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro quinto del codice civile, che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni dei lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica o studi di impatto ambientale. Ai corrispettivi relativi alle predette attività professionali si applica il contributo integrativo qualora previsto dalle norme legislative che regolano la Cassa di previdenza di ciascun professionista firmatario del progetto.

29. A tali raggruppamenti si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 13 della Legge in materia di riunione di concorrenti.

In caso di carenza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti<sup>30</sup>, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in caso di lavori di speciale complessità<sup>31</sup> o di rilevanza architettonica o ambientale o in caso di necessità di predisporre progetti integrali<sup>32</sup> che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, l'espletamento della direzione lavori è affidata, nell'ordine:

- a) ad altre amministrazioni pubbliche, previa apposita intesa o convenzione di cui all'articolo 24 della legge n. 142/1990<sup>33</sup>;
- b) al medesimo professionista incaricato della progettazione;
- c) ad altri soggetti scelti con le procedure previste dalla normativa

30. Con tale dizione si intende anche la carenza di professionalità, ovvero l'indisponibilità anche temporanea di personale idoneo perché impegnato in altri compiti d'ufficio.

31. Ai sensi dell'art. 2, lettera h), del Regolamento, sono *“opere e impianti di speciale complessità, o di particolare rilevanza sotto il profilo tecnologico, o complessi o ad elevata componente tecnologica, oppure di particolare complessità”* le opere e gli impianti caratterizzati dalla presenza in modo rilevante di almeno due dei seguenti elementi:

- 1) utilizzo di materiali e componenti innovativi;
- 2) processi produttivi innovativi o di alta precisione dimensionale e qualitativa;
- 3) esecuzione in luoghi che presentano difficoltà logistica o particolari problematiche geotecniche, idrauliche, geologiche e ambientali;
- 4) complessità di funzionamento d'uso o necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità;
- 5) esecuzione in ambienti aggressivi;
- 6) necessità di prevedere dotazioni impiantistiche non usuali.

32. Sono tali ai sensi dell'art. 2, lettera i), del Regolamento, i progetti elaborati in forma completa e dettagliata in tutte le loro parti, architettonica, strutturale e impiantistica.

33. Vedi ora l'art. 30 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

nazionale di recepimento delle disposizioni comunitarie in materia<sup>34</sup>.

L'art. 27, comma 2, lettera b), della Legge quadro, nel prevedere la priorità per l'affidamento della direzione lavori al medesimo professionista che ha espletato l'incarico di progettazione<sup>35</sup>, ha ribadito la regola già fissata dall'abrogato art. 1, comma 2, del r.d. 8 febbraio 1923, n. 422 (*Norme per l'esecuzione delle opere pubbliche*)<sup>36</sup>.

Vi è chi sostiene che tale preferenza sussista solo se già in sede di affidamento dell'incarico di progettazione sia stata accertata dal responsabile del procedimento la necessità di affidare all'esterno anche la direzione dei lavori<sup>37</sup>. Nel caso, invece, in cui alla data di affidamento della progettazione, l'amministrazione abbia avuto la struttura idonea per provvedere alla successiva direzione dei lavori, e tale struttura non sia più disponibile successivamente, il professionista incaricato del progetto non sarebbe titolare di alcuna riserva o prelazione o punteggio preferenziale e potrebbe solo concorrere alla pari con gli altri alla gara di servizi per l'affidamento della direzione dei lavori.

A noi sembra che tale interpretazione non trovi riscontro nel dato letterale della normativa in esame. Il comma 2, dell'art. 27, della Legge, infatti, alla lettera b) dispone che la direzione dei lavori vada affidata al progettista "*incaricato*" e non "*da incaricare*". Pertanto, presuppone il già

34. Sul punto, vedi il precedente capitolo.

35. Vedi, però, T.a.r. Sardegna, 23-12-1998, n. 1397, in Trib. amm. reg., 1999, I, 776.

36. Stabiliva tale norma che "*se la speciale natura delle opere lo consenta o motivi d'urgenza lo richiedano la compilazione dei progetti può anche essere affidata a professionisti privati, secondo norme da stabilirsi con decreto del Ministro competente che potrà anche affidare ad essi la direzione dei lavori*".

37. Così, F. D'Ambrosio, *Responsabile unico del procedimento e direzione lavori nell'appalto di opere pubbliche*, 2001, pag. 166.

avvenuto affidamento dell'incarico di progettazione. In ogni caso, le ragioni di opportunità che sottostanno al riconoscimento di una priorità al progettista non sembrano venir meno nell'ipotesi in cui il medesimo professionista sia incaricato anche della direzione dei lavori in un momento successivo.

L'eventualità della direzione lavori *esterna* da parte dell'amministrazione committente deve costituire una *extrema ratio* a cui ricorrere nei soli casi di reale carenza in organico di personale tecnico nelle stazioni appaltanti, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, ovvero in caso di lavori di speciale complessità o di rilevanza architettonica o ambientale.

Il legislatore, allora, demanda al responsabile del procedimento il compito di accertare la sussistenza delle condizioni che giustificano l'affidamento dell'incarico a soggetti esterni alla amministrazione (art. 8, comma 1, Regolamento).

Inoltre, a sottolineare una più o meno velata riserva per l'istituto in esame, il legislatore prevede che il collaudo in corso d'opera sia obbligatorio nei casi in cui si sia ricorso alla direzione lavori *esterna* (art. 187, comma 3, lett. a), Regolamento).

Per uno o più interventi, le funzioni di direttore dei lavori possono anche essere svolte dal responsabile del procedimento, nei limiti delle proprie competenze professionali (art. 7, comma 4, Regolamento). Tale eventualità è, però, esclusa nei casi di:

- 1) opere e impianti di speciale complessità, o di particolare rilevanza sotto il profilo tecnologico, complessi o ad elevata componente tecnologica, oppure di particolare complessità ai sensi dell'art. 2, lettera h), del Regolamento<sup>38</sup>;

38. Vedi alla nota 31.

- 2) progettazione integrale dell'intervento ai sensi dell'art. 2, lettera i), del Regolamento<sup>39</sup>;
- 3) interventi di importo superiore a 500.000 Euro.

Per gli interventi su opere destinate ad attività delle forze armate o dei corpi di polizia per la difesa della Nazione o per i compiti di istituto da considerarsi *segrete* ai sensi del R.D. 11 luglio 1941, n. 1161<sup>40</sup> e della legge 24 ottobre 1977, n. 801<sup>41</sup> oppure "*eseguibili con speciali misure di sicurezza*", gli incaricati della direzione dei lavori, qualora esterni all'amministrazione, devono essere in possesso dell'abilitazione di sicurezza (art. 82, comma 5, Regolamento). È vietato l'affidamento della direzione lavori a mezzo di contratti a tempo determinato (art. 18, u.c., Legge quadro), con ciò volendo evidentemente evitare una facile elusione della legge.

L'amministrazione aggiudicatrice, prima della stipula del contratto o della concessione, anche nei casi in cui l'aggiudicazione sia avvenuta mediante trattativa privata, provvede alla pubblicazione, fra l'altro, del nominativo del direttore dei lavori ai sensi dell'art 29, comma 1, lett. f), della Legge quadro.

Gli oneri inerenti alla direzione dei lavori fanno carico agli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle amministrazioni aggiudicatrici, nonché degli altri enti aggiudicatori o realizzatori (art. 16, comma 7, Legge quadro). Le spese per idonei locali e per la necessaria attrezzatura da mettere a disposizione per l'ufficio di direzione lavori, invece, si intendono comprese nel prezzo dei lavori e, perciò, sono a carico dell'appaltatore (art. 5, comma 1, lett. f, Capitolato generale).

39. Vedi alla nota 32.

40. Norme relative al segreto militare.

41. Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato.



Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici, compresi quelli economici, gli enti e le amministrazioni locali, le loro associazioni e consorzi nonché gli altri organismi di diritto pubblico ripartiscono, a titolo di incentivo, una somma non superiore all'1,5 per cento dell'importo posto a base di gara dell'opera, con le modalità ed i criteri di cui al d.m. 20 aprile 2000, n. 134<sup>42</sup>, tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori. I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, lettera b), della legge quadro possono adottare con proprio provvedimento analoghi criteri (art. 18, comma 1, Legge quadro).

Per il caso di direzione "interna", la previsione di tale fondo deroga al principio della onnicomprensività dello stipendio del dipendente pubblico e riconosce la non assimilabilità di alcune funzioni del direttore dei lavori ai normali compiti d'ufficio.

L'appaltatore che non conduce i lavori personalmente deve inoltre conferire mandato con rappresentanza a persona fornita dei requisiti d'idoneità tecnici e morali, per l'esercizio delle attività necessarie per la esecuzione dei lavori a norma del contratto. Il mandato deve essere conferito per atto pubblico ed essere depositato presso l'amministrazione committente, che provvede a dare comunicazione all'ufficio di direzione dei lavori (art. 4, comma 2, Capitolato generale).

42. Regolamento recante norme per la ripartizione dell'incentivo economico di cui al comma 1 dell'articolo 18 della L. n. 109/1994 e successive modifiche e integrazioni.

## **Fig. 1 - Il conferimento della direzione dei lavori**

---

### **La direzione dei lavori va affidata:**

(art. 17/1 Legge)

- agli uffici tecnici delle stazioni appaltanti;
- agli uffici consortili di progettazione e di direzione dei lavori costituiti da comuni, comunità montane, aziende unità sanitarie locali, consorzi, enti di industrializzazione ed enti di bonifica;
- agli organismi di altre pubbliche amministrazioni di cui le singole amministrazioni aggiudicatrici possono avvalersi per legge;
- a liberi professionisti singoli od associati;
- a società di professionisti;
- a società di ingegneria;
- a raggruppamenti temporanei di liberi professionisti, di società di professionisti e di società di ingegneria.

---

### **Nella difficoltà di provvedervi autonomamente, la stazione appaltante affida la direzione lavori, nell'ordine:**

(art. 27/2 Legge)

- ad altre amministrazioni pubbliche, previa apposita intesa o convenzione;
- al medesimo professionista incaricato della progettazione;
- in subordine, ad altri soggetti scelti con le procedure previste dalla normativa nazionale di recepimento delle disposizioni comunitarie in materia.

---

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

# 7 Le funzioni del direttore dei lavori

Le stazioni appaltanti, prima della gara, istituiscono l'Ufficio di direzione lavori conferendogli *"il coordinamento, la direzione ed il controllo tecnico-contabile dell'esecuzione di ogni singolo intervento"* (art. 123, comma 1, Regolamento). L'ufficio è preposto alla direzione ed al controllo tecnico, contabile e amministrativo dell'esecuzione dell'opera secondo le disposizioni dei capitolati generali e speciali e nel rispetto degli impegni contrattuali.

Le mansioni del direttore dei lavori sono definite, oltre che dalle fonti normative e dai capitolati generali e speciali, anche dalle tradizioni professionali e dalla prassi amministrativa.

Sono state redatte numerose elencazioni sui suoi compiti specifici al fine di definire il suo preciso ambito di competenza<sup>43</sup>.

Pur tenendo conto della complessità dei compiti del direttore dei lavori e la varietà delle situazioni possibili, possono così elencarsi, senza pretesa di esaustività, le sue mansioni risultanti dal complesso normativo vigente<sup>44</sup>:

43. Si vedano i lavori della "Commissione per lo studio delle funzioni e dei compiti del direttore dei lavori" del 1958 (recepiti in una circolare del Consiglio Nazionale degli ingegneri) e quelli del Servizio tecnico centrale del Ministero dei LL.PP. (recepiti nella circolare n. 6120 del 3.7.1963).

44. L'elencazione è tratta da F. D'Ambrosio, op.cit., pagg. 197-200.

1. studiare tutti gli elementi progettuali, tecnici, catastali ed amministrativi, con particolare riferimento al capitolato speciale d'appalto ed al contratto;
2. verificare il progetto in relazione alla situazione dei suoli, ai tracciamenti ed alla sussistenza di tutti i benestare, concessioni, nulla osta, autorizzazioni preliminari necessari;
3. predisporre i piani di approvvigionamento e, ove previsto contrattualmente, le specifiche delle forniture a carico dell'amministrazione;
4. redigere il verbale di consegna;
5. organizzare l'ufficio di direzione lavori;
6. verificare (se previsto) il corretto andamento delle operazioni di occupazione d'urgenza e di esproprio;
7. acquisire ed approvare (se previsto nel capitolato speciale) il programma esecutivo dei lavori predisposto dall'impresa, suggerendo eventuali modifiche;
8. redigere accuratamente tutti i documenti contabili di propria competenza e controllare la corretta tenuta da parte degli assistenti di quelli a loro affidati;
9. esercitare personalmente o a mezzo degli assistenti l'alta sorveglianza dei lavori, verificando il rispetto del progetto approvato, la corretta esecuzione, la qualità, l'idoneità e la corretta messa in opera dei materiali;
10. disporre gli adattamenti richiesti dalle necessità delle prescrizioni tecniche redigendo o facendo redigere dall'impresa, su proprie indicazioni, i disegni costruttivi con conseguente assunzione di relative responsabilità;
11. introdurre le variazioni c.d. di dettaglio di cui all'art. 25, comma 3, primo periodo della Legge quadro;
12. esigere, previa motivata comunicazione, l'allontanamento del diret-

- tore di cantiere e del personale dell'impresa per indisciplina, incapacità o grave negligenza;
13. collaborare con tutti i soggetti aventi causa per la migliore riuscita dei lavori e formulare proposte per la risoluzione di particolari problematiche, sempre nell'ambito e nei limiti delle proprie competenze;
  14. proporre al responsabile del procedimento eventuali varianti, assestamenti, concordamento nuovi prezzi, perizie e partecipare alle eventuali riunioni con i progettisti;
  15. esaminare le variazioni migliorative in diminuzione proposte dall'appaltatore;
  16. procedere in contraddittorio con l'appaltatore ed i fornitori dell'amministrazione alla misura delle opere ed ai controlli tecnici;
  17. verificare in corso d'opera il rispetto dei tempi esecutivi in relazione al tempo utile complessivo ed assumere i conseguenti provvedimenti in caso negativo;
  18. segnalare l'insorgenza di ritardi e la maturazione di penali;
  19. impartire gli eventuali ordini di servizio all'appaltatore sulla base delle necessità del lavoro e delle disposizioni del responsabile del procedimento;
  20. accertare periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'appaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti;
  21. controllare il rispetto della normativa antimafia anche nei rapporti tra appaltatore ed eventuali subappaltatori, nella conservazione ed aggiornamento delle tabelle dei lavori, nella verifica dei contratti, nella corretta guardiania del cantiere, ecc.;
  22. curare la costante verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione;

23. disporre le sospensioni e le riprese dei lavori, ai sensi dell'art. 133 del Regolamento;
24. redigere il certificato di ultimazione dei lavori;
25. redigere gli eventuali verbali di accertamento di danni di forza maggiore e relative perizie;
26. redigere i verbali per lavori di urgenza e somma urgenza se a ciò incaricato dal responsabile del procedimento;
27. denunciare eventuali sinistri alle persone o danni alle proprietà e redigerne apposita relazione;
28. provvedere all'esecuzione delle prove necessarie per accertare la qualità dei materiali e dei componenti approvvigionati, dopo l'approvazione delle campionature;
29. provvedere alle verifiche statiche delle strutture in corso d'opera ed alle prove di funzionamento di apparecchiature ed impianti;
30. provvedere tempestivamente alla liquidazione dei lavori, al calcolo eventuale del prezzo chiuso sulla base del cronoprogramma ed alla definizione del saldo nei termini;
31. provvedere al calcolo degli eventuali interessi per ritardato pagamento a favore dell'appaltatore;
32. dare comunicazione al responsabile del procedimento delle contestazioni eventualmente insorte con l'appaltatore;
33. segnalare al responsabile del procedimento il raggiungimento delle condizioni per il tentativo di accordo bonario;
34. mettere a disposizione del collaudatore tutti i documenti necessari previsti;
35. partecipare alle visite di collaudo ovvero provvedere a redigere il certificato di regolare esecuzione nelle particolari condizioni in cui sia previsto;
36. predisporre entro i termini contrattuali la contabilità finale;

37. redigere, se prevista, la relazione a struttura ultimata di cui all'art. 6 della legge n. 1086/1971;
38. predisporre il certificato di regolare esecuzione;
39. pronunziarsi in merito alle riserve avanzate dall'appaltatore e dai fornitori dell'amministrazione;
40. collaborare con il responsabile del procedimento nell'affidamento di eventuali lavori in economia.

Nei prossimi capitoli si esamineranno nel dettaglio caratteristiche e modalità di tali mansioni. In questa sede si indicheranno i compiti di portata più generale che attengono le funzioni del direttore dei lavori.

Il direttore dei lavori ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio direzione lavori (art. 124, comma 2, Regolamento).

Primariamente, il direttore dei lavori cura che i lavori cui è preposto siano eseguiti a regola d'arte ed in conformità al progetto e al contratto<sup>45</sup>.

Per regole dell'arte si intendono le norme, i criteri e le cognizioni generali dettati dalla tecnica e le massime di esperienza professionale che costituiscono patrimonio comune di tutti coloro che esercitano una determinata attività e, nell'appalto, anche i principi elaborati dalla scienza delle costruzioni<sup>46</sup>. Esse sono strettamente relative alla natura della singola opera ed alla funzione tipica cui la stessa è normalmente destinata<sup>47</sup>.

45. Vedi pure l'art. 3, comma II, della legge 5 novembre 1971, n. 1086 (*Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica*).

46. A. Cianflone e G. Giovannini, *L'appalto di opere pubbliche*, X edizione, 1999, pagg. 629- 630.

47. Qualora una clausola contrattuale preveda, con formulazione inequivocabile, l'obbligo dell'impresa di realizzare un determinato tipo di strutture e di adoperarsi per dare il lavoro finito a perfetta regola d'arte, non può riconoscersi all'impresa stessa il diritto di percepire compensi a parte per una partico-

Le regole dell'arte cui l'appaltatore è obbligato ad attenersi (e della cui osservanza il direttore dei lavori è chiamato a sincerarsi) sono quelle comuni e generalmente seguite in quel determinato luogo e in quella determinata epoca, non quelle eccezionali che implichino l'adozione di procedimenti tecnici del tutto speciali o particolarmente dispendiosi<sup>48</sup>.

Va sottolineato inoltre che l'immedesimazione organica del direttore dei lavori con la stazione appaltante è dispiegata sul piano tecnico e amministrativo, mai negoziale<sup>49</sup>. Il direttore dei lavori non può in alcun modo determinare modifiche al progetto e al contratto. Egli è chiamato proprio ad assicurare la corrispondenza dell'opera all'uno e all'altro.

Tranne i casi di urgenza, l'appaltatore non può per nessuna ragione introdurre variazioni o addizioni di sorta al lavoro assunto senza averne ricevuto l'ordine per iscritto dal direttore dei lavori che sia stato, a sua volta, autorizzato dal competente organo dell'amministrazione committente (art. 342, l. n. 2248/1865, all. F).

*segue nota 47.*

lare attività posta in essere in fase di esecuzione della struttura quando tale attività rientri tra quelle necessarie per fornire il prodotto finito a regola d'arte (T. Roma. Roma, 02-07-1982, in Arch. giur. oo. pp., 1983, II, 397).

48. In tema di opere pubbliche, pur in mancanza di una prescrizione del capitolato generale, i materiali da impiegare nell'esecuzione dell'opera debbono essere di buona qualità, condizionando questa l'esecuzione dell'opera a regola d'arte (Coll. arb., 28-01-1991, in Arch. giur. oo. pp., 1992, 3). Vedi pure Cass., 29-04-1982, n. 2713, in Mass. Foro it. Foro it., 1982.

49. Se l'incarico concerne la direzione dei lavori, il professionista, come ausiliare del committente, ne assume la rappresentanza limitatamente alla materia strettamente tecnica e pertanto le sue dichiarazioni sono vincolanti per il committente soltanto se contenute in detto ambito tecnico, mentre sono prive di valore vincolante quando invadono altri campi, come quello concernente l'accettazione del prezzo finale dell'opera; Cass., sez. II, 01-03-1995, n. 2333, in Repertorio Foro it. 1995, Appalto [0430], n. 24.



In merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto, il direttore dei lavori interloquisce in via esclusiva con l'appaltatore. Per il resto, tutte le intimazioni, le assegnazioni di termini ed ogni altra notificazione o comunicazione dipendente dal contratto di appalto sono fatte dal direttore dei lavori o dal responsabile unico del procedimento a mani proprie dell'appaltatore o di colui che lo rappresenta. In mancanza, devono essere effettuate presso il suo domicilio eletto (art. 2, comma 2, Capitolato generale).

Il direttore dei lavori ha la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali, sulla base anche dei controlli quantitativi e qualitativi e degli accertamenti ufficiali delle caratteristiche meccaniche che egli può disporre (art. 124, comma 3, Regolamento).

Il potere di controllo e di vigilanza del direttore dei lavori non annulla l'autonomia dell'appaltatore che, salvo patto contrario, rimane tenuto a rispettare, nell'esecuzione dell'appalto, le regole dell'arte, al fine di assicurare un risultato tecnico conforme alle esigenze del committente. A questo fine l'appaltatore è tenuto a controllare la qualità del materiale impiegato rispondendo dei vizi di esso anche quando questo sia stato fornito dal committente, a meno che non provi che il controllo richiedeva cognizioni tecniche eccedenti i limiti della diligenza dovuta o che ha dato pronto avviso al committente della inadeguata qualità del materiale ricevuto<sup>50</sup>.

Il legislatore impone al direttore dei lavori di verificare periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'appaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti e di curare la costante verifica di validità del programma

50. Cass., sez. II, 10-01-1996, n. 169, in *Giur. it.*, 1997, I, 1, 976.

di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione, modificandone e aggiornandone i contenuti a lavori ultimati.

L'obbligazione del direttore dei lavori infine è un'obbligazione di mezzi<sup>51</sup>. Ciò non significa che il suo incarico debba ritenersi limitato al riscontro della conformità dell'opera al progetto, giacché il direttore dei lavori, come l'appaltatore (e a maggior titolo, attesa la sua preparazione tecnica), è tenuto all'individuazione e alla correzione di eventuali carenze progettuali che impediscono quella *buona riuscita* del lavoro per la quale egli è tenuto ad adoperarsi<sup>52</sup>.

51. Cass., 21-10-1991, n. 11116, in Repertorio Foro it. 1991, Appalto [0430], n. 21.

52. Cass., sez. II, 30-05-2000, n. 7180, in Repertorio Foro it. 2000, Appalto [0430], n. 21.

# 8. Il direttore dei lavori e la sicurezza dei cantieri

Al direttore dei lavori competono le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previste dalla vigente normativa sulla sicurezza nei cantieri<sup>53</sup> (art. 127, comma 1, Regolamento).

In tale veste, il direttore dei lavori:

- a) assicura, tramite opportune azioni di coordinamento, l'applicazione delle disposizioni contenute nei piani di sicurezza previsti dalla vigente normativa;
- b) adegua i predetti piani e il relativo fascicolo previsti dalla normativa stessa in relazione all'evoluzione dei lavori e alle eventuali modifiche intervenute;
- c) organizza tra i datori di lavoro, ivi compresi i lavoratori autonomi, la cooperazione ed il coordinamento delle attività nonché la loro reciproca informazione;
- d) propone alla stazione appaltante in caso di gravi inosservanze delle norme in materia di sicurezza nei cantieri, la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere o la risoluzione del contratto;

53. Gli obblighi del coordinatore per l'esecuzione dei lavori sono decritti dall'art. 5 del d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494, Attuazione della direttiva 92/57/CEE concernente le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili.

- e) sospende, in caso di pericolo grave ed imminente, le singole lavorazioni fino alla comunicazione scritta degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate (art. 127, comma 2, Regolamento).

Nella veste di coordinatore della sicurezza nei cantieri, il direttore dei lavori assicura che, entro trenta giorni dall'aggiudicazione, e comunque prima della consegna dei lavori, l'appaltatore rediga e consegni alla stazione appaltante:

- a) eventuali proposte integrative del piano di sicurezza e di coordinamento e del piano generale di sicurezza quando questi ultimi siano previsti ai sensi del d.lgs. n. 494/1996;
- b) un piano di sicurezza sostitutivo del piano di sicurezza e di coordinamento e del piano generale di sicurezza, quando questi ultimi non siano previsti ai sensi del d.lgs. n. 494/1996;
- c) un piano operativo di sicurezza per quanto attiene alle proprie scelte autonome e relative responsabilità nell'organizzazione del cantiere e nell'esecuzione dei lavori, da considerare come piano complementare di dettaglio del piano di sicurezza e di coordinamento e dell'eventuale piano generale di sicurezza, quando questi ultimi siano previsti ai sensi del d.lgs. n. 494/1996, ovvero del piano di sicurezza sostitutivo di cui alla lettera b).

Nell'eventualità che il direttore dei lavori sia sprovvisto dei requisiti previsti dalla normativa sulla sicurezza nei cantieri, le stazioni appaltanti devono prevedere la presenza di almeno un direttore operativo avente i requisiti necessari per l'esercizio delle funzioni di coordinatore (art. 127, comma 1, Regolamento).

Tale disposizione è stata giustamente criticata per il fatto che determina all'interno dell'Ufficio di direzione lavori, anche se limitatamente alla materia della sicurezza, un *vulnus* alla regola che vuole accentrata sul

direttore dei lavori la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio.

Il direttore dei lavori, quale destinatario per conto del committente delle norme antinfortunistiche, risponde penalmente in caso di mancata attuazione delle prescritte misure di sicurezza nei lavori dati in appalto<sup>54</sup>.

Qualora nella esecuzione dei lavori avvengono sinistri alle persone, o danni alle proprietà, il direttore dei lavori compila apposita relazione da trasmettere senza indugio al responsabile del procedimento indicando il fatto e le presumibili cause ed adotta gli opportuni provvedimenti finalizzati a ridurre per la stazione appaltante le conseguenze dannose (art. 138, Regolamento).

Va infine ricordato che nel caso di lavori pubblici svolti nell'ambito della cooperazione dell'Italia con i paesi in via di sviluppo, ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, oltre alle funzioni sopra dette, nei casi di somma urgenza, il direttore dei lavori assume le decisioni necessarie per rimuovere situazioni di pericolo e salvaguardare la funzionalità del lavoro anche in deroga alle prescrizioni di progetto e ne ordina contestualmente l'attuazione (art. 228, Regolamento). Delle decisioni assunte e dei lavori ordinati riferisce con le relative motivazioni in apposita perizia da inviare con la massima tempestività al responsabile del procedimento per la ratifica del proprio operato.

54. Cass., sez. IV, 08-02-1994, in *Lavoro giur.*, 1994, 537. Nello stesso senso vedi Cass., sez. IV, 26-11-1993 in *Mass. Cass. pen.*, 1994, fasc. 6, 87.

# 9. Gli organi della direzione lavori

I compiti demandati al direttore dei lavori non sono tali da richiedere necessariamente la sua presenza continua sul luogo di esecuzione delle opere e il Regolamento ne prevede l'obbligo però in occasione delle visite di collaudo<sup>55</sup>. Sarebbe, in effetti, impossibile per il professionista incaricato della direzione assicurare la presenza giornaliera e seguire personalmente lavori articolati magari su più cantieri anche molto distanti tra loro. L'organizzazione e la composizione dell'ufficio di direzione, allora, devono essere adeguate alla natura e alla qualità dei lavori cui il direttore è proposto e tali, comunque, da assicurargli il controllo dell'esattezza dell'adempimento da parte dell'appaltatore.

A seguito della riforma in esame, l'Ufficio di direzione lavori deve essere composto dal direttore e, in relazione alla dimensione e alla tipologia e categoria di intervento, da uno o più assistenti con funzioni di direttore operativo<sup>56</sup> o di ispettore di cantiere<sup>57</sup>. Questi assistenti garantiscono l'as-

55. Il direttore dei lavori non è tenuto ad essere costantemente presente sul luogo di lavoro, ma non può rimanere assente in occasione di interventi di particolare impegno e pericolosità (P. Firenze-Pontassieve, 18-02-1993, in *Toscana lavoro giur.*, 1995, 157).

56. Corrispondente, in pratica, all'aiutante di cui al R.D. 25 maggio 1895, n. 350 e al R.D. 2 marzo 1931, n. 287.

57. Corrispondente all'assistente dell'abrogata disciplina.

sistenza giornaliera, la tenuta della contabilità e, quindi, la presenza assidua in cantiere.

Il direttore dei lavori ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio (art. 124, comma 2, Regolamento).

Gli assistenti con funzioni di direttore operativo collaborano con il direttore dei lavori nel verificare che lavorazioni di singole parti dei lavori da realizzare siano eseguite regolarmente e nell'osservanza delle clausole contrattuali.

Ai sensi dell'art. 125, comma 1, Regolamento, i direttori operativi rispondono della loro attività direttamente al direttore dei lavori. Il direttore dei lavori può affidare loro, fra gli altri, il compito:

- a) di verificare che l'appaltatore svolga tutte le pratiche di legge relative alla denuncia dei calcoli delle strutture;
- b) di programmare e coordinare le attività dell'ispettore dei lavori;
- c) di curare l'aggiornamento del cronoprogramma generale e particolareggiato dei lavori e di segnalare tempestivamente al direttore dei lavori le eventuali difformità rispetto alle previsioni contrattuali proponendo i necessari interventi correttivi;
- d) di assistere il direttore dei lavori nell'identificare gli interventi necessari ad eliminare difetti progettuali o esecutivi;
- e) di individuare e di analizzare le cause che influiscono negativamente sulla qualità dei lavori proponendo al direttore dei lavori le adeguate azioni correttive;
- f) di assistere i collaudatori nell'espletamento delle operazioni di collaudo;
- g) di esaminare e di approvare il programma delle prove di collaudo e messa in servizio degli impianti;
- h) di controllare, quando svolge anche le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori, il rispetto dei piani di sicurezza da parte del direttore di cantiere;
- i) di collaborare alla tenuta dei libri contabili.

Per gli interventi sui beni mobili di interesse storico-artistico e sulle superfici decorate di beni architettonici, l'ufficio di direzione dei lavori deve comprendere tra gli assistenti con funzioni di direttore operativo, un restauratore con esperienza almeno quinquennale in possesso dei requisiti stabiliti con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali 3 agosto 2000, n. 294<sup>58</sup> (art. 224, comma 1, Regolamento).

Gli assistenti con funzioni di ispettori di cantiere collaborano con il direttore dei lavori nella sorveglianza dei lavori in conformità delle prescrizioni stabilite nel Capitolato speciale di appalto (art. 126, Regolamento). Gli assistenti sono presenti a tempo pieno durante il periodo di svolgimento di lavori che richiedono controllo quotidiano, nonché durante le fasi di collaudo e delle eventuali manutenzioni.

La posizione di ispettore è ricoperta da una sola persona che esercita la sua attività in un turno di lavoro. Tale disposizione realizza il fine di poter risalire immediatamente al responsabile della predisposizione degli atti contabili corrispondenti a quel turno di lavoro, ma mal si concilia con l'ipotesi in cui l'impresa installi ed organizzi più cantieri di lavorazione. In tal caso, infatti, si renderebbe necessario almeno un ispettore per cantiere. Agli ispettori possono essere affidati, fra gli altri, i seguenti compiti:

- a) la verifica dei documenti di accompagnamento delle forniture di materiali per assicurare che siano conformi alle prescrizioni e approvati dalle strutture di controllo di qualità del fornitore;
- b) la verifica, prima della messa in opera, che i materiali, le apparecchiature e gli impianti abbiano superato le fasi di collaudo prescritte dal controllo di qualità o dalle normative vigenti o dalle prescrizioni contrattuali in base alle quali sono stati costruiti;

58. Regolamento concernente individuazione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori di restauro e manutenzione dei beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici.



- c) il controllo sulla attività dei subappaltatori;
- d) il controllo sulla regolare esecuzione dei lavori con riguardo ai disegni ed alle specifiche tecniche contrattuali;
- e) l'assistenza alle prove di laboratorio;
- f) l'assistenza ai collaudi dei lavori ed alle prove di messa in esercizio ed accettazione degli impianti;
- g) la predisposizione degli atti contabili quando siano stati incaricati dal direttore dei lavori.

Nel caso di lavori pubblici svolti nell'ambito della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo ai sensi legge 26 febbraio 1987, n. 49<sup>59</sup>, è previsto che il direttore dei lavori nomini obbligatoriamente assistenti di cantiere che seguano sul posto l'andamento globale dei lavori.

**Fig. 2 - Gli organi della direzione lavori**

---

**Direttore dei lavori**

- cura che i lavori cui è preposto siano eseguiti a regola d'arte e in conformità al progetto e al contratto;
  - ha la responsabilità del coordinamento e della supervisione dell'attività di tutto l'ufficio di direzione dei lavori;
  - interloquisce in via esclusiva con l'appaltatore in merito agli aspetti tecnici ed economici del contratto;
  - ha la specifica responsabilità dell'accettazione dei materiali;
  - verifica periodicamente il possesso e la regolarità da parte dell'appaltatore della documentazione prevista dalle leggi vigenti in materia di obblighi nei confronti dei dipendenti;
  - cura la costante verifica di validità del programma di manutenzione, dei manuali d'uso e dei manuali di manutenzione, modificandone e aggiornandone i contenuti a lavori ultimati;
  - svolge le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previste dalla vigente normativa sulla sicurezza nei cantieri.
- 

*segue*

59. Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo.

*segue* **Fig. 2 - Gli organi della direzione lavori**

---

**Direttore operativo**

- collabora con il direttore dei lavori nel verificare che lavorazioni di singole parti dei lavori da realizzare siano eseguite regolarmente e nell'osservanza delle clausole contrattuali.
  - verifica che l'appaltatore svolga tutte le pratiche di legge relative alla denuncia dei calcoli delle strutture;
  - programma e coordinano le attività dell'ispettore dei lavori;
  - cura l'aggiornamento del cronoprogramma generale e particolareggiato dei lavori e segnalano tempestivamente al direttore dei lavori le eventuali difformità rispetto alle previsioni contrattuali proponendo i necessari interventi correttivi;
  - assiste il direttore dei lavori nell'identificare gli interventi necessari ad eliminare difetti progettuali o esecutivi;
  - individua ed analizzano le cause che influiscono negativamente sulla qualità dei lavori e propongono al direttore dei lavori le adeguate azioni correttive;
  - assiste i collaudatori nell'espletamento delle operazioni di collaudo;
  - esamina e approva il programma delle prove di collaudo e messa in servizio degli impianti;
  - controlla il rispetto dei piani di sicurezza da parte del direttore di cantiere;
  - collabora alla tenuta dei libri contabili.
- 

**Ispettore di cantiere**

- collabora con il direttore dei lavori nella sorveglianza dei lavori;
  - verifica i documenti di accompagnamento delle forniture di materiali per assicurare che siano conformi alle prescrizioni ed approvati dalle strutture di controllo in qualità del fornitore;
  - verifica, prima della messa in opera, che i materiali, le apparecchiature e gli impianti abbiano superato le fasi di collaudo prescritte;
  - controlla l'attività dei subappaltatori;
  - controlla la regolare esecuzione dei lavori con riguardo ai disegni ed alle specifiche tecniche contrattuali;
  - presta assistenza alle prove di laboratorio;
  - presta assistenza ai collaudi dei lavori ed alle prove di messa in esercizio ed accettazione degli impianti;
  - predispone gli atti contabili su incarico del direttore dei lavori.
- 

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

# 10. Gli ordini di servizio e l'ingerenza del direttore dei lavori nell'esecuzione dell'appalto

Finora si sono esaminate le norme generali sull'azione di vigilanza e di controllo esercitata dal direttore dei lavori sull'esecuzione dell'appalto pubblico. Come già detto, però, le sue mansioni sono solo in parte regolate e previste da norme giuridiche e dai capitoli d'appalto. Una restante parte di mansioni del direttore dei lavori scaturisce, invece, dalle tradizioni professionali e dalla prassi amministrativa. Quest'ultima consiste nella costante osservanza di un certo comportamento nell'esercizio della funzione amministrativa e si distingue dalla consuetudine perché difetta dell'elemento psicologico della comune opinione della sua necessità e giuridicità (la c.d. *opinio juris ac necessitatis*).

La prassi, quindi, non assurge al rango di fonte del diritto come la consuetudine<sup>60</sup>, ma, nell'ambito dell'azione amministrativa, svolge un ruolo di indirizzo fondamentale che si riverbera nella validità stessa degli atti<sup>61</sup>.

60. La prassi amministrativa non è equiparabile a fonte del diritto, costituendo solo uno strumento di conformazione ed eventualmente di trasparenza dell'azione amministrativa (C. Stato, sez. IV, 15-07-1999, n. 1235, in Cons. Stato, 1999, I, 1107).

61. Deve essere escluso il reato di abuso di ufficio quando il comportamento del pubblico ufficiale, pur se obiettivamente illegittimo, sia diretto intenzionalmente non a favorire o danneggiare qualcuno, ma ad uniformarsi ad una prassi amministrativa vigente (Cass., 15-04-1983, in Riv. pen., 1984, 127).

Un atto amministrativo, infatti, è illegittimo e può essere annullato (dal giudice amministrativo) o, comunque, disapplicato (dal giudice ordinario), quando si sia discostato da una prassi vigente senza addurre al riguardo congrue ragioni giustificatrici. Ricorre, infatti, in questo caso una figura sintomatica dell'eccesso di potere.

Ciò premesso, nel prosieguo della presente trattazione si passeranno in rassegna alcune specifiche mansioni svolte dal direttore di lavori nell'esercizio del suo ufficio. Bisognerà tener presente, però, che esse non costituiscono un numero chiuso e che ve ne sono delle altre. Ciò perché il direttore dei lavori può esplicitare tutti gli interventi attivi e dispositivi che realizzino l'interesse dell'amministrazione alla regolare esecuzione dei lavori.

Nel diritto amministrativo vige il principio di libertà formale degli atti in base al quale essi, salva esplicita disposizione di legge, possono assumere qualsiasi forma, purché idonea allo scopo prefissato.

Questo principio, però, non si applica in materia di mansioni, pure atipiche, del direttore dei lavori. Tutte le disposizioni e istruzioni da parte del responsabile del procedimento al direttore dei lavori e da quest'ultimo all'appaltatore, infatti, devono essere impartite mediante ordine di servizio<sup>62</sup> (art. 128, comma 1, Regolamento). Questo vale, si intende, pure per le mansioni c.d. *atipiche*.

62. In caso di variazioni ai lavori appaltati, disposte con semplice ordine verbale del direttore lavori, ma riassunte in una perizia di variante, l'approvazione di detta perizia da parte dell'organo a ciò competente sana l'irregolarità derivante dalla mancanza dell'ordine scritto e comporta il riconoscimento del diritto dell'appaltatore a ricevere il compenso per le opere eseguite (Cass., sez. I, 26-05-1994, n. 5172, in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 1995, 42). Nello stesso senso vedi Cass., sez. I, 26-05-1994, n. 5172, in *Repertorio: 1994, Opere pubbliche* [4610], n. 365.

L'ordine di servizio porta una numerazione progressiva ed è redatto in due copie sottoscritte dal direttore dei lavori emanante e comunicato all'appaltatore che lo restituisce firmato per presa conoscenza.

Se l'appaltatore rifiuta di firmare e di restituire l'ordine di servizio regolarmente recapitato, il direttore dei lavori lo invita con ulteriore ordine di servizio a ottemperare a tale obbligo.

In caso di persistenza nel rifiuto la direzione dei lavori considererà i fatti per accertati o, eventualmente, inoltrerà alla stazione appaltante la proposta di assunzione degli opportuni provvedimenti.

Tale formalità risponde a un'esigenza di certezza nei rapporti tra appaltatore ed amministrazione, essenziale in una materia che più di altre dà luogo all'insorgere di controversie. Ciononostante, si riscontra nella giurisprudenza la tendenza a riconoscere efficacia ad ordini di servizio soltanto orali o, comunque, irrituali.

L'ordine di servizio, mentre non è destinato a ricevere l'iscrizione di eventuali riserve dell'appaltatore<sup>63</sup>, rende successivamente incontestabile l'indicato intervento attivo o dispositivo del direttore dei lavori, nonché la conseguente presa d'atto dell'appaltatore medesimo.

L'inosservanza degli ordini di servizio da parte dell'appaltatore costituisce inadempimento che può dar luogo alla risoluzione del contratto ai sensi dell'art. 119 del Regolamento.

63. Vedi Coll. arb., 30-06-1990, in Arch. giur. oo. pp., 1991, 1677.

# 11 • La progettazione e le operazioni preliminari alla scelta del contraente

Necessariamente limitato è il ruolo svolto dal direttore dei lavori nelle fasi della progettazione e della scelta del contraente da parte dell'amministrazione appaltante. La fase di progettazione, infatti, precede la nomina del direttore dei lavori. Si può dire, anzi, che deve essere compiutamente redatto il progetto perché il direttore dei lavori sia poi chiamato a curare che l'appaltatore ne osservi i contenuti. Spesso accade, però, che il programma esecutivo dell'opera pubblica si evolva o si modifichi e, perciò, si renda necessario l'aggiornamento del progetto iniziale o di una delle sue componenti, anche con l'intervento del direttore dei lavori.

Una di queste circostanze si verifica allorché, al fine di potere effettuare la manutenzione e le eventuali modifiche dell'intervento nel suo ciclo di vita utile, l'appaltatore, in conseguenza delle varianti o delle soluzioni esecutive che si siano rese necessarie (art. 15, comma 3, Regolamento), aggiorna, con l'approvazione del direttore dei lavori, gli elaborati del progetto.

Va inoltre evidenziato che al termine della realizzazione dell'intervento, il programma di manutenzione, il manuale d'uso e il manuale di manutenzione redatti in fase di progettazione sono sottoposti a cura del direttore dei lavori al controllo e alla verifica di validità, con gli eventuali aggiornamenti resi necessari dai problemi emersi durante l'esecuzione dei lavori (art. 40, comma 8, Regolamento).

Infine, nell'ambito dei lavori pubblici riguardanti i beni culturali, è previsto che il progettista, in collaborazione con il direttore dei lavori, adegui gli elaborati progettuali esecutivi nel corso dei lavori, sulla base dei risultati delle operazioni compiute o dei rinvenimenti effettuati o dei sondaggi eseguiti (art. 219, comma 1, Regolamento).

Ugualmente il direttore dei lavori non ha alcun ruolo nel procedimento di scelta del soggetto cui aggiudicare l'appalto di opere pubbliche. L'attività demandatagli, infatti, è tecnica ed amministrativa, ma non negoziale.

Cionondimeno, l'avvio delle procedure di scelta del contraente richiede la previa acquisizione da parte del responsabile del procedimento dell'attestazione del direttore dei lavori in merito:

- a) all'accessibilità delle aree e degli immobili interessati dai lavori secondo le indicazioni risultanti dagli elaborati progettuali;
- b) all'assenza di impedimenti sopravvenuti rispetto agli accertamenti effettuati prima dell'approvazione del progetto;
- c) alla conseguente realizzabilità del progetto anche in relazione al terreno, al tracciamento, al sottosuolo ed a quanto altro occorre per l'esecuzione dei lavori (art. 71, comma 1, Regolamento).

Ciò significa che un'accurata istruttoria amministrativa e tecnica nonché il sopralluogo del direttore dei lavori che accerti il permanere delle condizioni che consentono l'immediata esecuzione dell'opera è alla base dell'avvio stesso della procedura ad evidenza pubblica che porterà poi alla stipulazione dell'appalto pubblico.

# 12. La consegna dei lavori

Il direttore dei lavori sovrintende all'operazione preliminare all'esecuzione dell'opera pubblica che, complessivamente, va sotto il nome di consegna dei lavori.

Ad eccezione dei casi nei quali la procedura espropriativa non sia affidata direttamente all'appaltatore, con la consegna dei lavori egli viene immesso nel possesso dell'area su cui deve sorgere l'opera ed, eventualmente, dell'area destinata alla formazione del cantiere. Dalla data del relativo verbale decorre il termine utile per il compimento dell'opera o dei lavori<sup>64</sup> (art. 129, comma 6, Regolamento).

La consegna dei lavori, pur non costituendo un'obbligazione in senso stretto<sup>65</sup>, è un atto dovuto dell'amministrazione appaltante, la cui omissione, totale o anche parziale, ogni qualvolta comporti impedimento all'esecuzione delle opere, contravviene al dovere di cooperazione imposto dagli artt. 1175 e 1375 del codice civile, dando luogo a grave inadempimento suscettibile di determinare la risoluzione del contratto per fatto e colpa della stessa amministrazione<sup>66</sup>.

64. Vedi Coll. arb. Roma, 14-09-1995, in Arch. giur. oo. pp., 1997, 674.

65. Vedi, in senso contrario, Cass., sez. I, 29-09-1997, n. 9531, in Mass., 1997; Cass., sez. I, 18-05-1994, n. 4869, in Contratti Stato e enti pubbl., 1994, 350; Cass., sez. I, 18-05-1994, n. 4869, in Mass., 1994;

66. Coll. arb. Roma, 09-01-1997, in Arch. giur. oo. pp., 1999, 1. Nello stesso



Dopo l'approvazione del contratto e, ove prevista, dopo la registrazione del decreto di approvazione del contratto da parte della Corte dei conti<sup>67</sup>, il responsabile del procedimento autorizza il direttore dei lavori alla consegna degli stessi<sup>68</sup> (art. 129, comma 1, Regolamento).

Il direttore dei lavori, allora, comunica all'appaltatore, presso il domicilio eletto, il giorno ed il luogo in cui deve presentarsi per ricevere la consegna dei lavori, munito del personale idoneo nonché delle attrezzature e materiali necessari per eseguire, ove occorra, il tracciamento dei lavori secondo i piani, profili e disegni di progetto<sup>69</sup>.

*segue nota 66.*

senso, vedi Coll. arb., 27-01-1992, in Arch. giur. oo. pp., 1993, 20; Coll. arb., 21-07-1990, in Arch. giur. oo. pp., 1991, 1782; T. Roma. Roma, 02-07-1982, in Arch. giur. oo. pp., 1983, II, 175.

67. Per l'art. 3, comma 1, lettera g), legge 14 gennaio 1994, n. 20, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti si esercita esclusivamente sui *"decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo, ad eccezione di quelli per i quali ricorra l'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'articolo 19 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato"*.

68. Il direttore dei lavori che consegni all'impresa aggiudicataria, senza autorizzazione alcuna e di sua esclusiva iniziativa, i lavori prima dell'approvazione del contratto di appalto, è responsabile dei danni derivati al comune per revisione dei prezzi in conseguenza dell'immediata sospensione dei lavori per consentire la redazione di una perizia di variante motivata da esigenze paesaggistiche (C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 19-10-1994, n. 175/R, in Giur. amm. sic., 1994, 754).

69. Sussiste la responsabilità per danno erariale a carico del direttore dei lavori che in violazione dell'art. 11 r.d. 25 maggio 1895 n. 350 (precedente regolamento dei lavori pubblici), non ha sospeso la consegna dei lavori riscontrando difformità fra il progetto e le condizioni necessarie per la sua esecuzione e determinando così le negative conseguenze della sospensione per fatto imputabile all'amministrazione (C. conti, sez. giur. reg. Marche, 01-04-1998, n. 1710, in Riv. Corte conti, 1998, fasc. 3, 204).

Qualora l'appaltatore non si presenti nel giorno stabilito, il direttore dei lavori fissa una nuova data, ma la decorrenza del termine contrattuale resta comunque quella della data della prima convocazione<sup>70</sup>. Qualora sia inutilmente trascorso il termine assegnato dal direttore dei lavori, la stazione appaltante ha facoltà di risolvere il contratto e di incamerare la cauzione prestata dall'aggiudicatario.

Se, invece, la consegna avvenga in ritardo per fatto o colpa della stazione appaltante (quindi, anche del direttore dei lavori), è l'appaltatore che può chiedere di recedere dal contratto<sup>71</sup>. Nel caso di accoglimento dell'istanza di recesso l'appaltatore ha diritto al rimborso di tutte le spese contrattuali nonché di quelle effettivamente sostenute e documentate. Ove l'istanza dell'impresa non sia accolta e si proceda tardivamente alla consegna, l'appaltatore ha diritto ad un compenso per i maggiori oneri dipendenti dal ritardo.

Allorché l'appaltatore si presenti alla consegna, si fa luogo al tracciamento e sono collocati i picchetti, i capisaldi, le sagome e i termini che si riconoscano necessari. L'appaltatore è responsabile della loro conservazione.

70. Nell'esecuzione di un contratto di appalto, incombe sul committente che lamenta un ritardo nella consegna dei lavori la prova del danno conseguente al ritardo stesso (Coll. arb., 30-01-1995, in Nuova giur. civ., 1996, I, 398).

71. Il comportamento dell'amministrazione, caratterizzato da sostanziale reticenza sulla reale indisponibilità dei suoli e sulla conseguente impossibilità di effettuarne la consegna nei termini contrattualmente stabiliti, non è improntato ai doveri di correttezza e lealtà che formano il contenuto del principio di buona fede, e la obbliga quindi al risarcimento del danno per lo slittamento dei tempi di esecuzione del contratto, ed i conseguenti maggiori oneri incontrati dall'impresa nell'adempimento della propria obbligazione (Coll. arb., 27-10-1992, in Arch. giur. oo. pp., 1994, 371). Vedi pure Coll. arb., 06-07-1989, in Arch. giur. oo. pp., 1991, 1.

La consegna dei lavori deve risultare da processo verbale redatto in doppio esemplare in contraddittorio con l'appaltatore<sup>72</sup>. Il documento è firmato dall'imprenditore aggiudicatario e dal direttore dei lavori in quanto, come detto, dalla sua formazione decorre il termine contrattuale per l'esecuzione dei lavori.

Nel processo verbale di consegna il direttore dei lavori indica:

- a) le condizioni e circostanze speciali locali riconosciute e le operazioni eseguite, come i tracciamenti, gli accertamenti di misura, i collocamenti di sagome e capisaldi;
- b) le aree, le cave, i locali e i mezzi d'opera concessi all'appaltatore per la esecuzione dei lavori;
- c) la dichiarazione che l'area su cui devono eseguirsi i lavori è libera da persone e cose e, in ogni caso, che lo stato attuale è tale da non impedire l'avvio e la prosecuzione dei lavori (art. 130, comma 1, Regolamento).

Al processo verbale di consegna vanno uniti i profili delle cave in numero sufficiente per poter in ogni tempo calcolare il volume totale del materiale estratto.

Un esemplare del verbale di consegna è inviato dal direttore dei lavori al responsabile del procedimento, che ne rilascia copia conforme all'appaltatore, ove questi la richieda.

Il direttore dei lavori è responsabile dinnanzi all'amministrazione

72. Il verbale di consegna dei lavori è un atto meramente ricognitivo delle situazioni di fatto descritte nel progetto dei lavori, ed ha, quindi, soltanto la funzione di constatare che le condizioni dei luoghi siano conformi a quelle del progetto, ma da esso non si può desumere la volontà di rinunciare a maggior compensi per l'esistenza di ostacoli e situazioni non contestati all'atto della consegna (Coll. arb., 11-05-1990, in Arch. giur. oo. pp., 1991, 1467).

committente della corrispondenza del verbale di consegna dei lavori all'effettivo stato dei luoghi (art. 131, comma 1, Regolamento).

Se sono riscontrate differenze fra le condizioni locali ed il progetto esecutivo, non si procede alla consegna, e il direttore dei lavori ne riferisce immediatamente al responsabile del procedimento, indicando le cause e l'importanza delle differenze riscontrate rispetto agli accertamenti effettuati in sede di redazione del progetto esecutivo e delle successive verifiche, e proponendo i provvedimenti da adottare<sup>73</sup>.

Come detto nel paragrafo precedente, condizione perché si dia avvio alle procedure di scelta del contraente è l'attestazione del direttore dei lavori del permanere delle condizioni per l'immediata esecuzione dei lavori (art. 71, comma 1, Regolamento). Pertanto, laddove il direttore medesimo, in sede di consegna dei lavori, riscontri per la prima volta differenze fra le condizioni locali ed il progetto esecutivo, avrà cura di specificare le ragioni per cui esse, se antecedenti, non sono emerse già nel corso del precedente sopralluogo. In mancanza, sarà responsabile per non averle constatate tempestivamente e per avere, così, indotto l'amministrazione appaltante alla successiva celebrazione della gara o, comunque, alla stipulazione del contratto.

L'amministrazione non è sempre tempestiva nell'acquisire i decreti di occupazione d'urgenza e accade, allora, che l'appaltatore rilevi in calce al verbale di consegna la non completa disponibilità dei suoli. In que-

73. Sussiste la responsabilità per danno erariale a carico del funzionario comunale, direttore dei lavori, che in violazione dell'art. 11 r.d. 25 maggio 1895 n. 350 (precedente regolamento dei lavori pubblici), non ha sospeso la consegna dei lavori riscontrando difformità fra il progetto e le condizioni necessarie per la sua esecuzione e determinando così le negative conseguenze della sospensione per fatto imputabile all'amministrazione (C. conti, sez. giur. reg. Marche, 01-04-1998, n. 1710, in Riv. corte conti, 1998, fasc. 3, 204).

sto e negli altri casi in cui l'appaltatore intenda far valere pretese derivanti dalla riscontrata difformità dello stato dei luoghi rispetto a quello previsto in progetto, deve formulare riserva sul verbale di consegna con le modalità e con gli effetti di cui all'articolo 165 del Regolamento.

## **Consegna d'urgenza**

Qualora ricorrano ragioni di urgenza il direttore dei lavori può provvedervi subito dopo la delibera di aggiudicazione definitiva ovvero dopo la comunicazione all'impresa dell'accettazione dell'offerta. In tal caso, il processo verbale deve indicare a quali materiali l'appaltatore deve provvedere e quali lavorazioni deve immediatamente iniziare in relazione al programma di esecuzione presentato dall'impresa (art. 130, comma 3, Regolamento).

Il direttore dei lavori registra e tiene conto di quanto predisposto o somministrato dall'appaltatore a sue spese. Ciò perché, nell'ipotesi in cui non segua la definitiva stipula del contratto, l'impresa ha diritto al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione dei lavori ordinati dal direttore dei lavori ivi compresi quelle per opere provvisorie (art. 109, comma 4, Regolamento; art. 337, comma 2, legge n. 2248/1865, all. F).

Ad intervenuta stipula del contratto il direttore dei lavori revoca le eventuali limitazioni.

## **Consegna frazionata**

Secondo quanto previsto dal capitolato speciale, può farsi luogo alla consegna dei lavori in più volte, con successivi verbali di consegna parziale, quando la natura o l'importanza dei lavori o dell'opera lo richieda,

ovvero si preveda una temporanea indisponibilità delle aree o degli immobili interessati dai lavori (art. 130, comma 6, Regolamento).

In caso di consegna parziale l'appaltatore è tenuto a presentare un programma di esecuzione dei lavori che preveda la realizzazione prioritaria delle lavorazioni sulle aree e sugli immobili disponibili. Realizzati i lavori previsti dal programma, qualora permangano le cause di indisponibilità si applica la disciplina sulla sospensione (art. 130, comma 7, Regolamento).

In caso di urgenza, l'appaltatore comincia i lavori per le sole parti già consegnate. In questo caso, la data di consegna a tutti gli effetti di legge è quella dell'ultimo verbale di consegna parziale.

## **Consegna tra appaltatori**

Nel caso di consegna di materiali da un appaltatore ad un altro per subentro del secondo nell'esecuzione dell'appalto, il direttore dei lavori redige apposito verbale in contraddittorio con entrambi gli appaltatori per accertare la consistenza dei materiali, dei mezzi d'opera e di quant'altro il nuovo appaltatore deve assumere dal precedente, e per indicare le indennità da corrispondersi (art. 132, comma 1, Regolamento).

**Fig. 3 - La consegna dei lavori (artt. 129-132, d.p.r. n. 554/1999)**



Fonte: Centro Studi CNI, 2001

# 13. L'accettazione dei materiali

L'accettazione dei materiali da impiegare per l'esecuzione dell'opera è un'altra importante operazione cui sovrintende il direttore dei lavori. Essa realizza l'interesse dell'amministrazione a che l'appaltatore realizzi l'opera pubblica con l'impiego di materiali idonei e, comunque, conformi alle prescrizioni del contratto e dei capitolati generale e speciale.

Tale verifica rientra nelle facoltà riconosciute pure al committente privato dall'art. 1662, comma I, del codice civile. Essa è espressione del più ampio diritto del committente di controllare lo svolgimento dei lavori e di verificarne a proprie spese lo stato.

Tale controllo, facoltativo per il committente privato, diventa doveroso per quello pubblico, realizzando un interesse proprio dell'amministrazione cui l'appaltatore non può surrogarsi.

Ciò premesso, i materiali e i componenti possono essere messi in opera dall'appaltatore solamente dopo l'accettazione del direttore dei lavori. Essi devono corrispondere alle prescrizioni del capitolato speciale ed essere della "*migliore qualità*" (art. 15, comma 1, Capitolato generale).

Quest'ultima disposizione innova il precedente quadro normativo che, per principio generale, riguardo alla qualità dei materiali, riteneva sufficiente quella di livello *buono*.

Il direttore dei lavori può rifiutare in qualunque tempo i materiali e i componenti deperiti dopo l'introduzione in cantiere, o che per qualsiasi



causa non siano conformi alle caratteristiche tecniche risultanti dai documenti allegati al contratto.

In quest'ultimo caso il direttore dei lavori, con ordine di servizio, intima all'appaltatore di rimuoverli dal cantiere e di sostituirli con altri a sue spese entro un dato termine. Ove l'appaltatore non ottemperi nel termine prescritto, la stazione appaltante può provvedervi direttamente a spese dell'appaltatore, a carico del quale resta anche qualsiasi onere o danno conseguente alla rimozione eseguita d'ufficio.

L'accettazione dei materiali e dei componenti compiuta dal direttore dei lavori diviene "*definitiva*" solo dopo la loro posa in opera (art. 15, comma 2, primo periodo, Capitolato generale). Ciò significa, esclusivamente, che il preposto alla direzione dei lavori non potrebbe più revocarla o riesaminarla. La stazione appaltante, invece, mantiene tutti i diritti e i poteri che le competono per rilevare i vizi dei materiali e dei componenti impiegati dall'appaltatore.

L'accettazione del direttore dei lavori nemmeno preclude il rifiuto in qualunque tempo dei materiali deperiti dopo la loro introduzione nel cantiere o per qualsiasi causa non conformi alle condizioni del contratto (art. 15, comma 2, secondo periodo, Regolamento generale). In sostanza, tale accettazione, a meno che non si tratti di lavori da eseguire in economia, non produce alcun effetto preclusivo delle eccezioni che, sulla corrispondenza dell'opera eseguita alle pattuizioni contrattuali e alle regole dell'arte, l'amministrazione può far valere in sede di collaudo<sup>74</sup>.

Il direttore dei lavori, per specifiche ragioni di necessità o di convenienza, può autorizzare l'impiego di materiali o componenti aventi qualche carenza nelle dimensioni, nella consistenza o nella qualità (art. 15,

74. Cass., sez. I, 20-06-2000, n. 8384, in Repertorio Foro it. 2000, Opere pubbliche [4610], n. 22.

comma 6, Capitolato generale). Negli stessi casi, può altresì autorizzare una lavorazione di minor pregio. Per tali ipotesi, è prevista un'adeguata riduzione del prezzo in sede di contabilizzazione, sempre che l'opera sia accettabile senza pregiudizio e salve, comunque, le determinazioni definitive dell'organo di collaudo.

Qualora gli atti contrattuali prevedano il luogo di provenienza dei materiali, il direttore dei lavori può prescriverne uno diverso, solo ove ricorrano congrue ragioni di necessità o convenienza. Se il cambiamento importa una differenza in più o in meno del quinto del prezzo contrattuale del materiale, si fa luogo alla determinazione del nuovo prezzo ai sensi degli articoli 136 e 137 del Regolamento (art. 17, Capitolato generale).

Il direttore dei lavori partecipa anche al procedimento, disciplinato all'art. 136 del Regolamento, di determinazione ed approvazione dei nuovi prezzi non contemplati nel contratto. Quando sia necessario eseguire una specie di lavorazione non prevista dal contratto o adoperare materiali di specie diversa o proveniente da luoghi diversi da quelli previsti dal medesimo, infatti, i nuovi prezzi delle lavorazioni sono determinati in contraddittorio tra il direttore dei lavori e l'appaltatore e, infine, sono approvati dal responsabile del procedimento. Il concordamento dei nuovi prezzi intercorso tra l'impresa e la direzione dei lavori, mentre è immediatamente impegnativo, dal momento della sottoscrizione del relativo verbale, per l'impresa, non vincola invece la stazione appaltante fino a che non sia intervenuta l'approvazione da parte dell'organo superiore, il quale può approvare i nuovi prezzi concordati, ma può anche apportarvi modifiche o disporre soppressioni<sup>75</sup>.

L'appaltatore può cambiare i luoghi di provenienza dei materiali specificati nel contratto solo con l'autorizzazione scritta del direttore dei

75. Coll. arb., 23-11-1989, in Arch. giur. oo. pp., 1991, 247.

lavori, che riporti l'espressa approvazione del responsabile unico del procedimento.

La direzione lavori, anche d'iniziativa, sottopone i materiali e i componenti ad accertamenti di laboratorio e a verifiche tecniche dei loro requisiti (art. 15, commi 7 e 8, Capitolato generale).

Le spese necessarie per le ispezioni obbligatorie e per quelle specificamente previste dal capitolato speciale d'appalto, sono a carico delle somme a disposizione, accantonate a tale titolo nel quadro economico. Le prove e le analisi non prescritte dal capitolato speciale, ma ritenute necessarie dal direttore dei lavori per stabilire l'idoneità dei materiali o dei componenti, sono poste a carico dell'appaltatore.

La direzione dei lavori provvede direttamente al prelievo del relativo campione e cura la redazione di apposito verbale; la certificazione effettuata dal laboratorio prove materiali riporta espresso riferimento a tale verbale.

Nel caso in cui la stazione appaltante receda dal contratto ai sensi dell'art. 122 del Capitolato, è tenuta a pagare il valore dei soli materiali già accettati dal direttore dei lavori prima della comunicazione dello scioglimento del contratto. L'appaltatore deve rimuovere dai magazzini e dai cantieri i materiali non accettati dal direttore dei lavori e deve mettere i predetti magazzini e cantieri a disposizione della stazione appaltante nel termine stabilito; in caso contrario lo sgombero è effettuato d'ufficio ed a sue spese.

# 14. L'esecuzione dei lavori

Il direttore dei lavori, come più volte sottolineato, ha compiti di indirizzo, di sorveglianza e di controllo dell'attività dell'appaltatore lungo tutto l'arco temporale dell'esecuzione dell'opera.

Per parte sua, *“l'appaltatore è sempre tenuto ad uniformarsi alle disposizioni del direttore dei lavori, senza poter sospendere o ritardare il regolare sviluppo dei lavori, quale che sia la contestazione o la riserva che egli iscriva negli atti contabili”* (art. 31, comma 1, Capitolato generale).

Tra l'altro il direttore dei lavori può, previa motivata comunicazione all'appaltatore, esigere il cambiamento del direttore di cantiere da questi preposto e del rimanente personale per indisciplina, incapacità o grave negligenza (art. 6, comma 5, Capitolato generale).

L'appaltatore, in virtù dell'art. 134, comma 4, del Regolamento, allo stesso tempo ha l'obbligo di eseguire tutte le variazioni ritenute opportune dalla stazione appaltante e che il direttore lavori gli abbia ordinato purché non mutino sostanzialmente la natura dei lavori compresi nell'appalto.

Il generale potere di controllo e di stimolo del direttore dei lavori nei confronti dell'appaltatore persegue l'interesse a che l'opera pubblica sia realizzata coi modi e nei tempi previsti nel contratto.

Nelle prossime pagine saranno analizzati specificatamente compiti e funzioni del direttore dei lavori e dei suoi preposti nella fase di esecuzione dei lavori.

## **Il giornale dei lavori**

Un assistente del direttore dei lavori tiene il giornale dei lavori e annota in ciascun giorno l'ordine, il modo e l'attività con cui progrediscono le lavorazioni, la specie ed il numero di operai, l'attrezzatura tecnica impiegata dall'appaltatore nonché quant'altro interessi l'andamento tecnico ed economico dei lavori (art. 157, Regolamento).

Sul giornale dei lavori sono altresì riportate le circostanze e gli avvenimenti relativi ai lavori che possano influire sui medesimi, quali le osservazioni meteorologiche e idrometriche, le indicazioni sulla natura dei terreni e le altre particolarità che possano essere utili.

Nel documento sono, infine, annotati gli ordini di servizio, le istruzioni e le prescrizioni del responsabile del procedimento e del direttore dei lavori, le relazioni indirizzate al responsabile del procedimento, i processi verbali di accertamento di fatti o di esperimento di prove, le contestazioni, le sospensioni e le riprese dei lavori, le varianti ritualmente disposte, le modifiche od aggiunte ai prezzi.

Il direttore dei lavori, ogni dieci giorni e comunque in occasione di ciascuna visita, verifica l'esattezza delle annotazioni scritte sul giornale dei lavori ed aggiunge le osservazioni, le prescrizioni e le avvertenze che ritiene opportune apponendo la data e la propria firma di seguito all'ultima annotazione dell'assistente.

## **Orario dei lavori**

Se il direttore dei lavori ravvisa la necessità che i lavori siano continuati ininterrottamente o siano eseguiti in condizioni eccezionali, su autorizzazione del responsabile del procedimento, ne dà ordine scritto al-

l'appaltatore il quale è obbligato ad uniformarvisi, salvo il diritto al ristoro del maggior onere (art. 27, comma 2, Capitolato generale).

L'appaltatore, a sua volta, può ordinare ai propri dipendenti di lavorare oltre il normale orario giornaliero o di notte dandone preventiva comunicazione al direttore dei lavori. Il preposto alla direzione, però, può vietare l'esercizio di tale facoltà qualora ricorrano motivati impedimenti di ordine tecnico o organizzativo.

## **Difetti di costruzione e ritardi**

Qualora il direttore dei lavori presuma che esistano difetti di costruzione, può disporre le necessarie verifiche in contraddittorio con l'appaltatore. Se vengono accertati vizi di costruzione, le spese delle verifiche sono a carico dell'appaltatore. In caso contrario, l'appaltatore ha diritto al rimborso di tali spese e di quelle sostenute per il ripristino della situazione originaria, con esclusione di qualsiasi altro indennizzo o compenso (art. 18, comma 3, Capitolato generale).

L'appaltatore deve demolire e rifare a sue spese le lavorazioni che il direttore dei lavori accerta eseguite senza la necessaria diligenza o con materiali diversi da quelli prescritti contrattualmente o che, dopo la loro accettazione e messa in opera, abbiano rivelato difetti o inadeguatezze. Se l'appaltatore contesta l'ordine del direttore dei lavori, la decisione è rimessa al responsabile del procedimento. Qualora l'appaltatore non ottemperi all'ordine ricevuto, si procede d'ufficio a quanto necessario per il rispetto del contratto (art. 18, commi 1 e 2, Capitolato generale).

Il direttore dei lavori riferisce tempestivamente al responsabile del procedimento in merito a eventuali ritardi nell'andamento dei lavori rispetto al programma di esecuzione (art. 117, comma 4, Regolamento).

L'appaltatore che per cause a lui non imputabili non sia in grado di ultimare i lavori nel termine fissato può richiederne la proroga. La risposta in merito è resa dal responsabile del procedimento, sentito il direttore dei lavori, entro trenta giorni dal suo ricevimento (art. 26, Capitolato generale).

## Documenti contabili

Il direttore dei lavori sottoscrive ogni documento contabile, ai sensi dell'art. 186 comma 2, Regolamento.

Il direttore dei lavori redige, in particolare, gli atti contabili che hanno ad oggetto l'accertamento e la registrazione di tutti i fatti producenti spesa. Essi sono atti pubblici a tutti gli effetti di legge. L'accertamento e la registrazione dei fatti producenti spesa devono avvenire contemporaneamente al loro accadere al fine di consentire che con la conoscenza dello stato di avanzamento dei lavori e dell'importo dei medesimi, nonché dell'entità dei relativi fondi, l'ufficio di direzione lavori si trovi sempre in grado:

- a) di rilasciare prontamente gli stati d'avanzamento dei lavori e i certificati per il pagamento degli acconti;
- b) di controllare lo sviluppo dei lavori e di impartire tempestivamente le debite disposizioni per la relativa esecuzione entro i limiti delle somme autorizzate;
- c) di promuovere senza ritardo gli opportuni provvedimenti in caso di deficienza di fondi (art. 155, commi 2 e 3, Regolamento).

Per quanto attiene gli altri documenti contabili si segnalano, in particolare, i **libretti delle misure**, il **registro di contabilità**, i **rendiconti mensili e finale**.

La tenuta dei **libretti delle misure** è affidata al direttore dei lavori, cui spetta eseguire la misurazione e determinare la classificazione delle lavorazioni. La mansione può essere da lui attribuita al personale che lo coadiuva, sempre comunque sotto la sua diretta responsabilità. Il direttore dei lavori deve verificare i lavori e certificarli sui libretti delle misure con la propria firma.

Cura, inoltre, che i libretti o i brogliacci siano aggiornati e immediatamente firmati dall'appaltatore o del tecnico dell'appaltatore che ha assistito al rilevamento delle misure (art. 160, Regolamento).

Il direttore dei lavori tiene il **registro di contabilità** di cui all'art. 163, Regolamento. Detto registro reca in ordine cronologico le annotazioni delle lavorazioni e delle somministrazioni trascritte dai libretti delle misure. Le sue pagine sono preventivamente numerate e firmate dal responsabile del procedimento e dall'appaltatore.

Il direttore dei lavori tiene i **rendiconti mensili** e il **rendiconto finale** delle spese di cui agli artt. 180 e 181, Regolamento. Al rendiconto finale è unita una relazione e la liquidazione finale del direttore dei lavori, che determina i lavori eseguiti in amministrazione per qualità e quantità, i materiali acquistati, il loro stato ed in complesso il risultato ottenuto.

## **Stati di avanzamento lavori**

Quando si deve effettuare il pagamento di una rata di acconto, il direttore dei lavori redige, nei termini specificati nel capitolato speciale d'appalto, uno stato d'avanzamento lavori nel quale sono riassunte tutte le lavorazioni e tutte le somministrazioni eseguite dal principio dell'appalto sino ad allora (art. 168, comma 1, Regolamento).

Se ritarda nella redazione degli stati di avanzamento, il direttore dei



lavori è responsabile del danno arrecato all'amministrazione committente per gli interessi legali e di mora dovuti all'impresa per il ritardo nei pagamenti<sup>76</sup>.

Lo stato di avanzamento redatto dal direttore dei lavori in nessun caso sostituisce la verifica dell'opera che l'amministrazione committente ha diritto di eseguire una volta che essa sia ultimata. Né costituisce prova legale, in favore dell'appaltatore, dell'avvenuta esecuzione dei lavori nelle misure ivi indicate e per i prezzi ivi liquidati.

Pertanto, in caso di contestazione da parte del committente delle risultanze degli stati di avanzamento, l'appaltatore non è esonerato dal provare il fondamento del suo diritto al corrispettivo nella misura dallo stesso richiesta. In presenza di una domanda fondata esclusivamente su uno stato di avanzamento, quindi, la prova della sussistenza del diritto in questione è considerata acquisita solo per la parte di lavori per la quale la contestazione sia mancata<sup>77</sup>.

La falsa attestazione contenuta in uno stato di avanzamento lavori integra il delitto di falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici. Invero, il predetto documento, indicando il computo metrico dei lavori eseguiti ad un dato momento dall'appaltatore, è idoneo a costituire prova dei fatti, sulla base della quale gli organi competenti emettono i relativi mandati di pagamento. Inoltre, è indubbia la qualifica di pubblico ufficiale del direttore dei lavori di un'opera pubblica che, sottoscrivendo lo stato avanzamento lavori, non solo attesta fatti avvenuti

76. C. conti, sez. II, 27-06-1995, n. 63, in *Edilizia urbanistica appalti*, 1995, 1181. Nello stesso senso vedi C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 01-12-1995, n. 1291, in *Riv. Corte conti*, 1996, fasc. 1, 78.

77. Cass., sez. III, 21-05-1999, n. 4955, in *Repertorio Foro it.* 1999, *Appalto* [0430], n. 41.

in sua presenza, ma, certifica il compimento di una attività e la realizzazione di opere eseguite sotto il suo diretto controllo<sup>78</sup>.

## **Lavori di manutenzione**

Qualora, nel caso di contratti aperti relativi a lavori di manutenzione, l'importo dei lavori da eseguire ecceda l'importo contrattuale, il direttore dei lavori dà comunicazione al responsabile del procedimento che può autorizzare l'ulteriore spesa, fino ad un totale complessivo pari all'originario importo posto a base di gara e comunque non superiore a 200.000 Euro (art. 154, Regolamento).

## **Lavori e somministrazioni su fatture**

Le lavorazioni e le somministrazioni che per la loro natura si giustificano mediante fattura sono sottoposti alle necessarie verifiche da parte del direttore dei lavori al fine di accertare la loro corrispondenza ai preventivi precedentemente accettati e allo stato di fatto (art. 161, Regolamento).

## **Lavori in economia**

L'annotazione dei lavori in economia è effettuata dal direttore dei lavori (o dal soggetto dallo stesso incaricato) in un registro nel quale sono

78. Cass., sez. V, 23-11-1999, in Repertorio Foro it. 2000, Falsità in atti [2910], n. 9. Nello stesso senso vedi Cass., sez. V, 16-04-1998, in Riv. pen., 1998, 762.

scritte, separatamente per ciascun cottimo, le risultanze dei libretti in rigoroso ordine cronologico, osservando le norme prescritte per i contratti.

Nel registro vanno annotate:

- a) le partite dei fornitori a credito, man mano che si procede ad accertare le somministrazioni;
- b) le riscossioni ed i pagamenti per qualunque titolo, nell'ordine in cui vengono fatti e con l'indicazione numerata delle liste e fatture debitamente quietanzate, per assicurare che in ogni momento si possa riconoscere lo stato della gestione del fondo assegnato per i lavori.

In base alle risultanze del registro il direttore dei lavori compila i conti dei fornitori, i certificati di avanzamento dei lavori per il pagamento degli acconti ai cottimisti e liquida i crediti di questi ultimi (artt. 176 e 177, Regolamento). Per le minute spese dei lavori in economia, il direttore dei lavori presenta la nota debitamente firmata, accompagnata da documenti giustificativi di spesa (art. 179, Regolamento).

## **Penali**

Il direttore dei lavori riferisce tempestivamente al responsabile del procedimento in merito agli eventuali ritardi nell'andamento dei lavori rispetto al programma di esecuzione (art. 117, comma 4, Regolamento). Il responsabile del procedimento irroga le penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali, sulla base delle indicazioni fornite dal direttore dei lavori (art. 8, comma 1, lett. w, Regolamento; art. 22, comma 3, Capitolato generale). Il direttore dei lavori è sentito dalla stazione appaltante allorché questa decida sull'istanza proposta dall'appaltatore di disapplicazione della penale.

## Danni da forza maggiore

Allorché si verificano danni causati da forza maggiore l'appaltatore ne fa denuncia<sup>98</sup> al direttore dei lavori entro il termine di cinque giorni da quello del verificarsi del danno, a pena di decadenza dal diritto all'indennizzo (art. 20, Capitolato generale). Appena ricevuta la denuncia, il direttore dei lavori procede, redigendone processo verbale, all'accertamento:

- a) dello stato delle cose dopo il danno, rapportandole allo stato precedente;
- b) delle cause dei danni, precisando l'eventuale causa di forza maggiore;
- c) della eventuale negligenza, indicandone il responsabile;
- d) dell'osservanza o meno delle regole dell'arte e delle prescrizioni del direttore dei lavori;
- e) dell'eventuale omissione delle cautele necessarie a prevenire i danni (art. 139, Regolamento).

L'indennizzo per i danni è limitato all'importo dei lavori necessari per l'occorrente riparazione, valutati ai prezzi ed alle condizioni di contratto, con esclusione dei danni e delle perdite di materiali non ancora posti in opera, di utensili, di attrezzature di cantiere e di mezzi d'opera. Nessun indennizzo è dovuto quando a determinare il danno abbia concorso la colpa dell'appaltatore o delle persone delle quali esso è tenuto a rispondere.

79. Sulla natura non negoziale della denuncia, vedi Cass., sez. I, 04-03-1999, n. 1822, in Arch. giur. oo. pp., 1999, 303;

## Ultimazione dei lavori

L'ultimazione dei lavori, appena avvenuta, deve essere dall'appaltatore comunicata per iscritto al direttore dei lavori (art. 21, comma 2, Capitolato generale). Questi procede subito ai necessari accertamenti in contraddittorio con l'appaltatore e rilascia, *“senza ritardo alcuno”*, il certificato attestante l'avvenuta ultimazione in doppio esemplare, seguendo le stesse disposizioni previste per il verbale di consegna<sup>80</sup> (art. 172, comma 1, Regolamento).

Il certificato di ultimazione può prevedere l'assegnazione all'appaltatore di un termine perentorio, non superiore a sessanta giorni, per il completamento di lavorazioni di piccola entità, accertate da parte del direttore dei lavori come del tutto marginali e non incidenti sull'uso e sulla funzionalità dei lavori. Il mancato rispetto di questo termine comporta l'inefficacia del certificato di ultimazione e la necessità di redazione di nuovo certificato che accerti l'avvenuto completamento delle lavorazioni sopraindicate (art. 172, comma 2, Regolamento).

Per impugnare il verbale di ultimazione dei lavori relativamente alla parte in cui enuncia la data di ultimazione degli stessi non è necessaria la querela di falso non avendo il verbale medesimo natura di atto pubblico.

Avverso il verbale sono esperibili gli ordinari mezzi di prova atti a dimostrare che la dichiarazione di ultimazione non corrisponde al vero, quali il ricorso a testimoni<sup>81</sup>.

80. Deve essere riconosciuta la responsabilità amministrativa per colpa grave del direttore dei lavori che abbia attestato una progressione, completezza e regolarità di lavori che non ha trovato riscontro nella realtà, cagionando un danno erariale corrispondente all'importo dei lavori contabilizzati e liquidati in eccedenza al dovuto (C. conti, sez. giur. reg. Basilicata, 09-06-1998, n. 176, in Riv. corte conti, 1998, fasc. 6, 145).

81. Cass., 18-10-1983, n. 6108, in Repertorio Foro it. 1983, Opere pubbliche [4610], n. 322.

## **Beni culturali**

Per quanto attiene i lavori riguardanti beni culturali, il direttore dei lavori al loro termine deve predisporre una relazione finale tecnico – scientifica, quale ultima fase del processo della conoscenza e del restauro e quale premessa per un eventuale e futuro programma di intervento sul bene. Il direttore dei lavori vi esplicita i risultati culturali e scientifici raggiunti e vi allega la documentazione grafica e fotografica dello stato del manufatto prima, durante e dopo l'intervento. Nel consuntivo è altresì riferito l'esito di tutte le ricerche ed analisi compiute e i problemi aperti per i futuri interventi. La relazione è conservata presso la stazione appaltante ed è trasmessa in copia alla soprintendenza competente (art. 221, Regolamento).

## **Conto finale**

Il direttore dei lavori è, altresì, competente alla formazione del conto finale (art. 173, Regolamento). Tale documento, oltre ad indicare le varie fasi di realizzazione dell'opera, riporta tutto ciò che può interessare la storia cronologica dell'esecuzione, riferendo tutte quelle notizie tecniche ed economiche che possano agevolare il collaudo.

Il conto finale va compilato, entro il termine stabilito nel capitolato speciale, con le stesse modalità previste per lo stato di avanzamento dei lavori e va trasmesso al responsabile del procedimento.

Al conto finale si accompagna una relazione in cui direttore dei lavori indica le vicende verificatesi nel corso dell'esecuzione dei lavori e vi allega la seguente documentazione:

- a) i verbali di consegna dei lavori;

- b) gli atti di consegna e riconsegna di mezzi d'opera, aree o cave di prestito concessi in uso all'impresa;
- c) le eventuali perizie suppletive e di variante, con gli estremi della intervenuta approvazione;
- d) gli eventuali nuovi prezzi ed i relativi verbali di concordamento o atti aggiuntivi, con gli estremi di approvazione e di registrazione;
- e) gli ordini di servizio impartiti;
- f) la sintesi dell'andamento e dello sviluppo dei lavori con l'indicazione delle eventuali riserve e la menzione degli eventuali accordi bonari intervenuti;
- g) i verbali di sospensione e ripresa dei lavori, il certificato di ultimazione con la indicazione dei ritardi e delle relative cause;
- h) gli eventuali sinistri o danni a persone animali o cose con indicazione delle presumibile cause e delle relative conseguenze;
- i) i processi verbali di accertamento di fatti o di esperimento di prove;
- l) le richieste di proroga e le relative determinazioni della stazione appaltante;
- m) gli atti contabili (libretti delle misure, registro di contabilità, sommario del registro di contabilità);
- n) tutto ciò che può interessare la storia cronologica dell'esecuzione, aggiungendo tutte quelle notizie tecniche ed economiche che possono agevolare il collaudo.

Il direttore dei lavori, infine, entro tre mesi dall'ultimazione dei lavori, emette il certificato di regolare esecuzione dei lavori che è poi confermato dal responsabile del procedimento ai sensi dell'art. 208 del Regolamento.

Il certificato ha la funzione di attestare la regolarità dell'esecuzione dei lavori e di calcolare il residuo importo contrattuale, ma non ha impli-

cazioni su ogni altra e diversa richiesta scaturente da fatti, inadempienze o comportamenti illegittimi sfocianti in pretese di danno<sup>81</sup>. Quale atto unilaterale della p.a., infatti, è privo di efficacia probatoria privilegiata nel giudizio che eventualmente abbia ad instaurarsi tra l'ente committente e l'appaltatore<sup>83</sup>.

È da tener presente che va ravvisata la responsabilità per danno erariale del direttore dei lavori che sia venuto meno, per dolo o colpa grave, agli obblighi previsti in materia di contabilizzazione delle opere pubbliche, così determinando un maggior onere a carico dell'amministrazione per lavori contabilizzati ma non realizzati<sup>84</sup>.

## Collaudo

Il direttore dei lavori ha l'obbligo di presenziare a tutte le visite di collaudo e ne firma i relativi processi verbali.

L'organo proposto fissa il giorno della visita di collaudo e ne informa il responsabile del procedimento che ne dà tempestivo avviso al direttore dei lavori (artt. 191 e 194, Regolamento). Se nella visita di collaudo sono riscontrati difetti e mancanze di poca entità, riparabili in breve tempo, l'organo di collaudo prescrive specificatamente le lavorazioni da eseguire, assegnando all'appaltatore un termine; il certificato di collaudo non è rilasciato sino a che da apposita dichiarazione del direttore dei lavori,

82. Coll. arb., 26-07-1993, in Arch. giur. oo. pp., 1995, 178.

83. Cass., sez. I, 14-06-2000, n. 8091, in Repertorio Foro it. 2000, Opere pubbliche [4610], n. 18.

84. C. conti, sez. giur. reg. Veneto, 05-08-1998, n. 612, in Riv. corte conti, 1998, fasc. 5, 59.



confermata dal responsabile del procedimento, risulti che l'appaltatore abbia completamente e regolarmente eseguito le lavorazioni prescrittigli, ferma restando la facoltà dell'organo di collaudo di procedere direttamente alla relativa verifica (art. 197, comma 2, Regolamento).

# 15. La sospensione dei lavori

Qualora “*circostanze speciali*” impediscano in via temporanea che i lavori procedano utilmente a regola d’arte, il direttore dei lavori ne ordina la sospensione, indicando le ragioni e l’imputabilità anche con riferimento alle risultanze del verbale di consegna (art. 133, comma 1, Regolamento).

L’ordine di sospensione dei lavori impartito dal direttore dei lavori non è un provvedimento amministrativo, ossia un atto autoritativo della p.a., bensì un atto negoziale, imputabile al committente dell’appalto e inerente all’esecuzione del rapporto contrattuale. Pertanto, la sua valutazione compete non al giudice amministrativo, ma a quello civile o arbitrale chiamato a dirimere le controversie sull’adempimento delle obbligazioni nascenti dall’appalto<sup>85</sup>.

La novità rispetto alla precedente normativa è che per la sospensione dei lavori, qualunque sia la causa, non spetta all’appaltatore alcun compenso o indennizzo. In ogni caso, e salvo che la sospensione non sia dovuta a cause attribuibili all’appaltatore, la sua durata non è calcolata nel tempo fissato dal contratto per l’esecuzione dei lavori (art. 24, commi 5 e 6, Capitolato generale).

85. Cons. giust. amm. sic., sez. giurisdiz., 28-09-1998, n. 538, in Giust. amm. sic., 1998, 741;

## Le circostanze speciali

Il Capitolato generale chiarisce che costituiscono circostanze speciali che giustificano la sospensione dei lavori le avverse condizioni climatiche, i casi di forza maggiore e le altre circostanze che impediscono l'esecuzione o la realizzazione a regola d'arte dei lavori<sup>86</sup> (art. 24, comma 1).

Sono circostanze speciali nel senso sopra detto altresì le situazioni che determinano la necessità di procedere alla redazione di una variante in corso d'opera e, precisamente:

- a) sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- b) cause impreviste e imprevedibili o l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- c) eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale;
- d) il manifestarsi, non prevedibile al momento della conclusione del contratto, di difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore;

86. È illegittima la sospensione dei lavori dovuta a circostanze riconducibili alla sfera di responsabilità della stazione appaltante che per imprevisione progettuale e difetto di coordinamento degli interventi, ha impedito l'adempimento da parte dell'appaltatore nei modi e nei termini stabiliti nel contratto (Coll. arb. Roma, 20-02-1996, in Arch. giur. oo. pp., 1998, 55).

- e) il manifestarsi, non prevedibile al momento della conclusione del contratto, di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione.

Al di fuori di queste ipotesi, solo apparentemente tassative e di stretta interpretazione, la sospensione dei lavori può essere disposta dal responsabile del procedimento per comprovate ragioni di pubblico interesse o necessità<sup>87</sup> (art. 133, comma 2, Regolamento).

## **Il procedimento**

Il direttore dei lavori, con l'intervento dell'appaltatore o di un suo legale rappresentante, compila il verbale di sospensione indicando le ragioni che hanno determinato l'interruzione dei lavori.

Nel verbale è, inoltre, indicato lo stato di avanzamento dei lavori, le opere la cui esecuzione rimane interrotta e le cautele adottate affinché alla ripresa le stesse possano essere continuate ed ultimate senza eccessivi oneri, la consistenza della forza lavoro e dei mezzi d'opera esistenti in cantiere al momento della sospensione.

Il verbale di sospensione deve essere inoltrato al responsabile del procedimento entro cinque giorni dalla data della sua redazione.

La sospensione disposta dal direttore dei lavori permane per il tem-

87. Nel caso di sospensione dei lavori "per ragioni di pubblico interesse o necessità", le dette ragioni, pur se discrezionalmente apprezzate, devono avere natura obiettiva, senza potersi identificare in "necessità o interessi" propri dell'amministrazione-apparato (ad esempio, per riparare ad una precedente negligenza dei funzionari) o dell'appaltatore (ad es., per attendere un nuovo lavoro) (Coll. arb. Roma, 28-07-1995, in Arch. giur. oo. pp., 1997, 638).

po necessario a far cessare le cause che hanno comportato l'interruzione dell'esecuzione dell'appalto. Nel caso di sospensione dovuta alla redazione di perizia di variante, il tempo deve essere adeguato alla complessità ed importanza delle modifiche da introdurre al progetto.

Nel corso della sospensione, il direttore dei lavori dispone ispezioni al cantiere ad intervalli di tempo non superiori a novanta giorni, accertando le condizioni delle opere e la consistenza della mano d'opera e dei macchinari eventualmente presenti. Il direttore dei lavori dispone, inoltre, le misure necessarie per contenere macchinari e mano d'opera nella misura strettamente necessaria ad evitare danni alle opere già eseguite e facilitare la ripresa dei lavori<sup>88</sup>.

Non appena siano venute a cessare le cause della sospensione, il direttore dei lavori redige il verbale di ripresa degli stessi che è firmato dall'appaltatore ed inviato al responsabile del procedimento. Nel verbale di ripresa il direttore dei lavori indica il nuovo termine contrattuale.

## Sospensione parziale

Ove insorgano circostanze che solo parzialmente impediscano il regolare svolgimento dei lavori, l'appaltatore è tenuto a proseguire le parti di lavoro eseguibili, mentre si provvede alla sospensione parziale dei lavori non eseguibili in conseguenza di detti impedimenti, dandone atto in apposito verbale (art. 133, comma 7, Regolamento).

88. È compito del direttore dei lavori - che abbia ordinato all'impresa di sospendere ogni attività nel cantiere - di imporre alla stessa le misure di salvaguardia necessarie a evitare il degrado, non appena edotto che la sospensione si protragga oltre il tempo ragionevolmente necessario per la redazione e approvazione di una perizia di variante e suppletiva (Coll. arb., 19-05-1989, in Arch. giur. oo. pp., 1990, 312).

La previsione della sospensione parziale è una novità introdotta ora per la prima volta. La previgente normativa non prevedeva tale ipotesi in quanto subordinava la sospensione, sempre totale, soltanto alla valutazione della circostanza che i lavori, nel loro complesso, non potessero procedere utilmente e a regola d'arte.

## Sospensione illegittima

Le sospensioni totali o parziali dei lavori disposte per cause diverse da quelle previste sono illegittime e danno diritto all'appaltatore ad ottenere il risarcimento del danno prodotto (art. 25, comma 1, Capitolato generale)<sup>89</sup>. Tale danno è quantificato secondo i criteri indicati all'art. 25, commi 2 e 3, del Capitolato generale<sup>90</sup>.

89. Sono soggette al regime delle riserve anche le pretese dell'appaltatore relative ai danni che si assumono derivati da illegittime sospensioni dei lavori, con la conseguenza che anche le riserve aventi ad oggetto i medesimi danni devono considerarsi abbandonate se non siano state confermate nel conto finale, oppure se il conto stesso non sia stato sottoscritto dall'appaltatore nel termine fissato dalla p.a. (Coll. arb. Roma, 28-10-1996, in Arch. giur. oo. pp., 1998, 1079).

90. Precisamente, ai sensi dell'articolo 1382 del codice civile, il danno è quantificato secondo i seguenti criteri:

- a) detratte dal prezzo globale nella misura intera, le spese generali infruttifere sono determinate nella misura pari alla metà della percentuale minima prevista dall'articolo 34, comma 2, lettera c) del Regolamento, rapportata alla durata dell'illegittima sospensione;
- b) la lesione dell'utile è riconosciuta coincidente con la ritardata percezione dell'utile di impresa, nella misura pari agli interessi moratori come fissati dall'articolo 30, comma 4, computati sulla percentuale prevista dall'articolo 34, comma 2, lettera d) del Regolamento, rapportata alla durata dell'illegittima sospensione;

Nel caso in cui la sospensione dei lavori, originariamente legittima, si sia protratta anche dopo la cessazione delle ragioni di pubblico interesse o necessità che tale sospensione avevano giustificato, si configura inadempimento della pubblica amministrazione al dovere primario di assicurare il regolare svolgimento del rapporto contrattuale e quindi il correlativo diritto dell'appaltatore al rimborso dei maggiori oneri e alla risoluzione del contratto<sup>91</sup>.

L'appaltatore che ritenga cessate le cause che hanno determinato la sospensione dei lavori, senza che la stazione appaltante abbia disposto la ripresa dei lavori stessi, può diffidare per iscritto il responsabile del procedimento a dare le necessarie disposizioni al direttore dei lavori perché provveda a quanto necessario alla ripresa.

La diffida è condizione necessaria per poter iscrivere riserva all'atto della ripresa dei lavori, qualora l'appaltatore intenda far valere l'illegittima maggiore durata della sospensione (art. 24, comma 3, Capitolato generale).

Le contestazioni dell'appaltatore in merito alle sospensioni dei lavori devono essere iscritte a pena di decadenza nei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori. La firma senza riserva del verbale di sospensione

*segue nota 90.*

c) il mancato ammortamento e le retribuzioni inutilmente corrisposte sono riferiti rispettivamente ai macchinari esistenti in cantiere e alla consistenza della mano d'opera accertati dal direttore dei lavori ai sensi dell'articolo 133, comma 5, del Regolamento;

d) la determinazione dell'ammortamento avviene sulla base dei coefficienti annui fissati dalle vigenti norme fiscali.

Sono ammesse a risarcimento ulteriori voci di danno solo se documentate e strettamente connesse alla sospensione dei lavori.

91. Coll. arb. Roma, 01-03-1996, in Arch. giur. oo. pp., 1998, 64. Vedi pure Coll. arb. Roma, 24-01-1997, in Arch. giur. oo. pp., 1999, 38.

dei lavori, preclude all'appaltatore di dedurre successivamente l'illegittimità della sospensione, a meno che la sospensione inizialmente legittima sia divenuta successivamente illegittima, ovvero che l'illegittimità non fosse manifesta all'epoca della sospensione<sup>92</sup>.

È stata affermata la responsabilità per danno erariale degli amministratori e del direttore dei lavori che, operando con grave negligenza, avevano determinato ripetute sospensioni ingiustificate di lavori pubblici, provocando così il pagamento della revisione prezzi, altrimenti non dovuta, a favore della impresa appaltatrice<sup>93</sup>.

92. Vedi in questo senso Coll. arb. Roma, 28-07-1995, in Arch. giur. oo. pp., 1997, 638; Coll. arb. Roma, 15-09-1995, in Arch. giur. oo. pp., 1997, 682; Coll. arb. Roma, 16-03-1995, in Arch. giur. oo. pp., 1997, 72; Coll. arb. Roma, 31-10-1995, in Arch. giur. oo. pp., 1997, 768.

93. C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 13-03-1998, n. 401, in Riv. corte conti, 1998, fasc. 3, 164.



**Fig. 4 - La sospensione dei lavori (art. 133, d.p.r. n. 554/1999)**

---

**È disposta dal direttore dei lavori nei casi di:**

- avverse condizioni climatiche, casi di forza maggiore o altre circostanze che impediscono l'esecuzione o la realizzazione a regola d'arte dei lavori;
- sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- cause imprevedute e imprevedibili o l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti impreveduti o non prevedibili nella fase progettuale;
- manifestarsi, non prevedibile al momento della conclusione del contratto, di difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore;
- manifestarsi, non prevedibile al momento della conclusione del contratto, di errori o di omissioni del progetto esecutivo che pregiudicano, in tutto o in parte, la realizzazione dell'opera ovvero la sua utilizzazione.

---

**È disposta dal responsabile del procedimento in caso di:**

- comprovate ragioni di pubblico interesse o necessità.

---

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

# 16. Le varianti in corso d'opera

Il direttore dei lavori svolge un ruolo rilevante anche in relazione al diritto dell'amministrazione di apportare variazioni e addizioni al progetto approvato. A tale potestà, se esercitata entro i limiti e con le forme stabiliti dall'ordinamento, corrisponde l'obbligo dell'appaltatore di eseguire le variazioni e le addizioni richieste<sup>94</sup>.

L'appaltatore invece può introdurre variazioni o addizioni al progetto approvato solo su specifica disposizione del direttore dei lavori che sia stata preventivamente approvata dalla stazione appaltante (art. 134, comma 1, Regolamento). In mancanza, egli non ha titolo per il pagamento degli interventi non autorizzati e il direttore dei lavori dispone a suo carico la rimessa in pristino dei lavori e delle opere.

94. Il maggior tempo assegnato all'appaltatore, a termine scaduto, per l'esecuzione dei lavori conseguenti all'approvazione di una variante in corso d'opera costituisce nuovo termine per adempiere e non proroga di quello originariamente fissato per cui non può essere ritenuto utile agli effetti del calcolo della revisione prezzi (T.a.r. Campania, sez. I, 12-09-1995, n. 311, in Trib. amm. reg., 1995, I, 4610).

## Fattispecie

La Legge quadro distingue, con immediato riflesso sui corrispondenti poteri del direttore dei lavori, tra:

- a) varianti in corso d'opera propriamente dette,
- b) varianti finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità,
- c) variazioni progettuali di dettaglio.

Queste ultime, ai sensi dell'art. 25, comma 3, primo periodo, sono disposte autonomamente dal direttore dei lavori per risolvere aspetti di dettaglio e non sono soggette ad approvazione dell'amministrazione appaltante. I relativi interventi non influiscono sulle scelte progettuali di fondo e sulle caratteristiche dell'opera né devono comportare un aumento dell'importo del contratto. Se consistono in lavori di recupero, ristrutturazione, manutenzione e restauro non possono superare l'importo del 10 per cento dell'importo originario del contratto. Se consistono in altre categorie di lavoro non possono superare l'importo del 5 per cento.

Le varianti *sub* lettera b), finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, sono approvate dal responsabile del procedimento previo accertamento della loro non prevedibilità. Sono ammesse, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione, sempreché non comportino modifiche sostanziali e siano motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. L'importo in aumento relativo a tali varianti non può superare il 5 per cento dell'importo originario del contratto e deve trovare copertura attraverso l'accantonamento per imprevisti o mediante utilizzazione, ove consentito, delle eventuali economie da ribassi conseguiti in sede di gara (art. 25, comma 3, secondo periodo, Legge quadro).

L'amministrazione committente, infine, può introdurre varianti in corso d'opera propriamente dette nei casi in cui si verificano:

- a) esigenze derivanti da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari;
- b) cause impreviste e imprevedibili o l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione che possono determinare, senza aumento di costo, significativi miglioramenti nella qualità dell'opera o di sue parti e sempre che non alterino l'impostazione progettuale;
- c) eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o di rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale;
- d) il manifestarsi di difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili che rendano notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore;
- e) 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 (art. 25, comma 1, Legge quadro).

## **Procedimento**

Ricorrendo le ipotesi ora elencate, il direttore dei lavori, sentiti il responsabile del procedimento ed il progettista, promuove la redazione di una perizia suppletiva e di variante, indicandone i motivi nell'apposita relazione da inviare alla stazione appaltante.

Le perizie sono assimilabili a veri e propri progetti esecutivi che fanno tuttavia riferimento per la parte amministrativa ed economica al contratto esistente e che si limitano, quindi, essenzialmente alla parte tecnica, descrittiva e grafica di aggiornamento e modifica dei lavori.

Il responsabile del procedimento, a seguito di approfondita istruttoria e di motivato esame dei fatti, verifica con apposita relazione la sussistenza delle cause, delle condizioni e dei presupposti che consentono di disporre varianti in corso d'opera. La relazione deve essere redatta anche nel caso in cui sia lo stesso responsabile del procedimento il soggetto competente all'approvazione della variante.

Nel caso di varianti disposte per cause impreviste e imprevedibili o per l'intervenuta possibilità di utilizzare materiali, componenti e tecnologie non esistenti al momento della progettazione, il responsabile del procedimento, su proposta del direttore dei lavori, descrive la situazione di fatto, accerta la sua non imputabilità alla stazione appaltante, motiva circa la sua non prevedibilità al momento della redazione del progetto o della consegna dei lavori e precisa le ragioni per cui si renda necessaria la variazione (art. 134, comma 8, Regolamento).

Qualora i lavori non possano eseguirsi secondo le originarie previsioni di progetto a causa di atti o provvedimenti della Pubblica Amministrazione o di altra autorità, il responsabile del procedimento riferisce alla stazione appaltante.

Nel caso di varianti giustificate da eventi inerenti la natura e specificità dei beni sui quali si interviene verificatisi in corso d'opera, o da rinvenimenti imprevisti o non prevedibili nella fase progettuale, la descrizione del responsabile del procedimento ha ad oggetto la verifica delle caratteristiche dell'evento in relazione alla specificità del bene o della prevedibilità o meno del rinvenimento.

Le perizie di variante, corredate dai pareri e dalle autorizzazioni richiesti, sono approvate dall'organo decisionale della stazione appaltante su parere dell'organo che ha approvato il progetto, qualora comportino la necessità di ulteriore spesa rispetto a quella prevista nel quadro economico del progetto approvato. Negli altri casi, le perizie di variante sono

approvate dallo stesso responsabile del procedimento, sempre che non alterino la sostanza del progetto (art. 134, comma 9, Regolamento).

Gli ordini di variazione, recanti l'espresso riferimento all'intervenuta approvazione (salvo il caso delle variazioni c.d. di dettaglio), sono, infine, comunicati all'appaltatore che ha l'obbligo di ottemperarvi nei modi e nei tempi descritti nei medesimi ordini (art. 134, comma 5, Regolamento).

## **Responsabilità**

In caso di errori o di omissioni del progetto esecutivo<sup>95</sup>, rispondono per i danni subiti dalle stazioni appaltanti gli incaricati della progettazione e, ove le relative varianti eccedano il quinto dell'importo originario del contratto, il soggetto aggiudicatore procede alla risoluzione del contratto e indice una nuova gara alla quale è invitato l'aggiudicatario iniziale (art. 25, commi 2 e 4, Legge quadro).

I componenti dell'ufficio della direzione lavori sono responsabili, nei limiti delle rispettive attribuzioni, dei danni derivati alla stazione appaltante dalla inosservanza della normativa esaminata (art. 134, comma 11, Regolamento).

Essi sono altresì responsabili delle conseguenze derivate dall'aver ordinato o lasciato eseguire variazioni o addizioni al progetto, senza averne ottenuta regolare autorizzazione a meno che non derivino da inter-

95. Ai fini dell'art. 25 della Legge quadro LL.PP, si considerano errore o omissione di progettazione l'inadeguata valutazione dello stato di fatto, la mancata od erronea identificazione della normativa tecnica vincolante per la progettazione, il mancato rispetto dei requisiti funzionali ed economici prestabiliti e risultanti da prova scritta, la violazione delle norme di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali (art. 25, comma IV bis, legge n. 109/1994).

venti volte ad evitare danni a beni soggetti alla legislazione in materia di beni culturali e ambientali.

Il direttore dei lavori è stato ritenuto responsabile del danno, costituito dal costo di un'opera eseguita in difformità dal progetto ed inidonea all'interesse pubblico, per l'inerzia serbata in ordine alla promozione della necessaria perizia di variante idonea a ricondurre l'opera nei limiti progettuali<sup>96</sup>.

96. C. conti, sez. giur. reg. Calabria, 12-07-1993, n. 35, in Riv. corte conti, 1993, fasc. 4, 136.

# 17. La risoluzione del contratto

Il direttore dei lavori è titolare del potere di impulso nel procedimento di autotutela dell'amministrazione committente che segue ai casi di grave inadempimento, di grave irregolarità o di grave ritardo dell'appaltatore nell'esecuzione del contratto.

Tale procedimento, era già previsto dall'art. 27, r.d. n. 350/1895 ed era detto di *rescissione dei contratti per grave negligenza o contravvenzione di patti*. Ora è più propriamente qualificato come *risoluzione del contratto* e trova compiuta disciplina negli artt. 119 – 121 del Regolamento.

La risoluzione del contratto di appalto di opere pubbliche si distingue dalla risoluzione del contratto in generale per le sue connotazioni pubblicistiche, che ne fanno un mezzo di natura autoritativa, e si sostanzia in un atto amministrativo espressione di autotutela della p.a.<sup>97</sup>.

## Grave inadempimento

Il direttore dei lavori, quando accerta che comportamenti dell'appaltatore concretano grave inadempimento alle obbligazioni di contratto

97. Cass., sez. I, 23-06-2000, n. 8534, in Repertorio Foro it. 2000, Opere pubbliche [4610], n. 25.



tale da compromettere la buona riuscita dei lavori, invia al responsabile del procedimento una relazione particolareggiata, corredata dei documenti necessari, indicando la stima dei lavori eseguiti regolarmente e che devono essere accreditati all'appaltatore (art. 119, Regolamento).

Su indicazione del responsabile del procedimento, il direttore dei lavori contesta gli addebiti all'appaltatore e gli assegna un termine non inferiore a quindici giorni per la presentazione delle proprie controdeduzioni al responsabile del procedimento.

Se l'appaltatore non controdeduce entro il termine assegnatogli alle contestazioni del direttore dei lavori, la stazione appaltante, su proposta del responsabile del procedimento, dispone senz'altro la risoluzione del contratto<sup>98</sup>. Lo stesso accade nel caso in cui le controdeduzioni dell'appaltatore, pur tempestivamente presentate, siano state ritenute infondate dall'amministrazione o, comunque, tali da non garantire il futuro adempimento del contratto.

Nei contratti a cottimo, una volta risultata vana l'ingiunzione a controdedurre del direttore dei lavori, la risoluzione è dichiarata per iscritto dal responsabile del procedimento, salvi tutti i diritti e le facoltà riservate dal contratto alla stazione appaltante (art. 120, Regolamento).

98. L'illegittimità della risoluzione autoritativa pronunciata dalla amministrazione appaltante non preclude che la possibilità che questa ottenga in sede arbitrale (o giudiziale) la risoluzione del contratto per inadempimento dell'appaltatore, alla stregua delle norme generali previste dal codice civile, atteso che il provvedimento di autotutela previsto dall'art. 27, r.d. 25 maggio 1895, n. 350 in relazione all'art. 340, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F), ha il limitato scopo di anticipare gli effetti dell'accoglimento giudiziale, ma non impedisce l'esercizio successivo dell'azione (Coll. arb., 20-05-1988, in Arch. giur. oo. pp., 1989, 312).

## Grave ritardo

Se l'esecuzione dei lavori ritarda rispetto alle previsioni del programma per cause imputabili alla negligenza dell'appaltatore, il direttore dei lavori assegna a quest'ultimo un termine congruo per compiere i lavori in ritardo allegando le prescrizioni ritenute necessarie per provvedervi.

Il termine assegnato decorre dal giorno di ricevimento della comunicazione e, salvo i casi d'urgenza, non può essere inferiore a dieci giorni (art. 129, commi 4-6, Regolamento).

Alla scadenza del termine assegnato, il direttore dei lavori verifica, in contraddittorio con l'appaltatore, o, in sua mancanza, con l'assistenza di due testimoni, l'esito dell'intimazione impartita. Della verifica è redatto processo verbale che il direttore dei lavori trasmette al responsabile del procedimento.

Qualora sia stato accertato il protrarsi del ritardo nell'adempimento, la stazione appaltante, tenuto conto del processo verbale e su proposta del responsabile del procedimento, delibera la risoluzione del contratto.

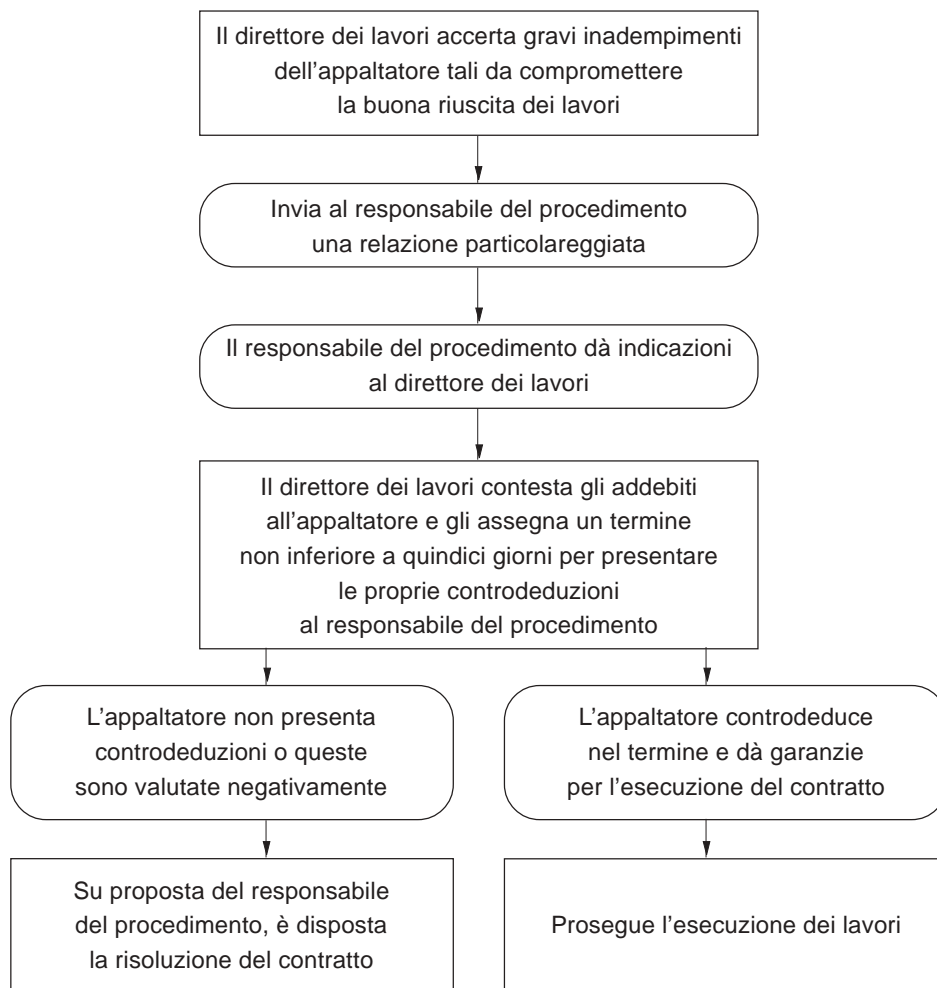
Nel comunicare all'appaltatore la determinazione di risoluzione del contratto, il responsabile del procedimento dispone, con preavviso di venti giorni, la redazione dello stato di consistenza dei lavori già eseguiti e l'inventario di materiali, macchine e mezzi d'opera che devono essere presi in consegna dal direttore dei lavori.

La pronuncia di risoluzione del contratto disposta dalla committente, incidendo su diritti soggettivi dell'appaltatore nascenti dal contratto, non pregiudica la possibilità per il giudice ordinario e per il collegio arbitrale di analizzare e verificare l'esistenza o meno dei presupposti che vi hanno dato luogo<sup>99</sup>.

99. Coll. arb. Roma, 22-04-1996, in Arch. giur. oo. pp., 1998, 232.

**Fig. 5 - Risoluzione del contratto per grave inadempimento (art. 119, d.p.r. n. 554/1999)**

---

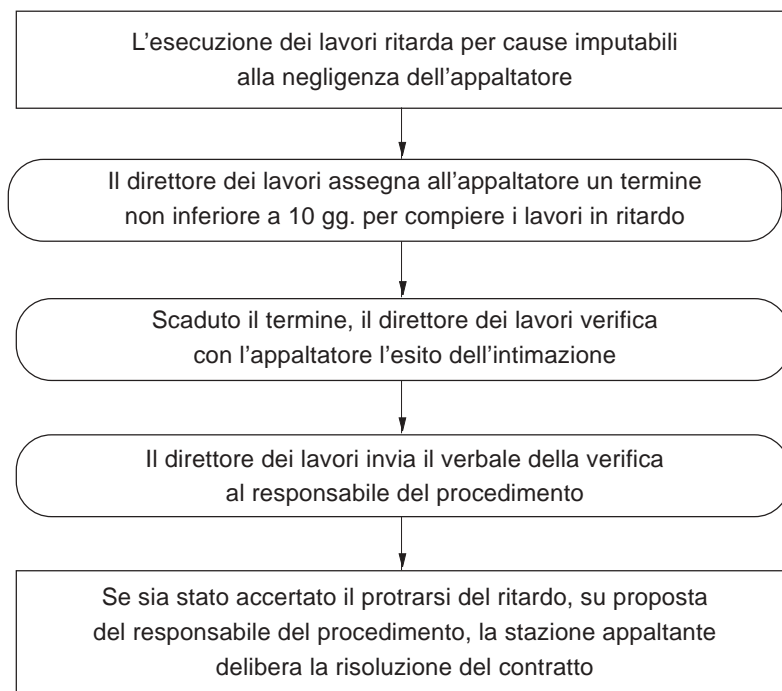


---

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

**Fig. 6 - Risoluzione del contratto per grave ritardo (art. 119, d.p.r. n. 554/1999)**

---



---

Fonte: Centro Studi CNI, 2001

# 18. Le contestazioni tra appaltante e appaltatore

L'ingerenza, anche intensa e penetrante, che l'amministrazione committente esercita nell'esecuzione dell'opera pubblica resta pur sempre una collaborazione all'adempimento di un'obbligazione che grava sull'appaltatore.

Questi, seppure affiancato dall'amministrazione, non è esonerato dalla responsabilità di garantire la puntuale esecuzione dell'opera in conformità al contratto e alle regole dell'arte<sup>100</sup>.

Questa responsabilità impone all'appaltatore, fra l'altro, un dovere strumentale di controllo sugli atti in cui si esplica l'ingerenza e la stessa cooperazione dell'amministrazione. Ciò, per contestare quegli atti che ritenga incompatibili con la regolare e puntuale esecuzione e che potrebbero incidere sulla sua responsabilità di prestare il risultato promesso.

100. Nel contratto di appalto, l'appaltatore è responsabile dei danni cagionati a terzi nell'esecuzione dell'opera anche quando la stessa sia stata compiuta sotto il controllo di un direttore dei lavori, salvo che non dimostri di aver manifestato il proprio dissenso e di aver eseguito il progetto quale *nudus minister* (Cass., sez. II, 23-08-1999, n. 8838, in Foro it., 2000, I, 3600); nello stesso senso: Cass., sez. II, 22-02-2000, n. 1965, in 2000, Appalto [0430], n. 11; Cass., sez. II, 26-07-1999, n. 8075, in Repertorio Foro il 1999, Appalto [0430], n. 35; Cass., sez. III, 04-06-1999, n. 5455, in Repertorio Foro it. 1999, Appalto [0430], n. 36; Cass., sez. II, 20-08-1999, n. 8802, in Repertorio: 1999, Opere pubbliche [4610], n. 346.

Gli strumenti a tal fine previsti dalla normativa degli appalti sono ancora una volta affidati all'intervento qualificato del direttore dei lavori. Del resto, un diritto-dovere di controllo compete all'appaltatore anche nei confronti delle prescrizioni tecniche che l'amministrazione, tramite lo stesso direttore dei lavori, impartisce in corso di esecuzione.

## **Contestazioni**

Il direttore dei lavori o l'appaltatore comunicano al responsabile del procedimento le contestazioni insorte circa aspetti tecnici che possono influire sull'esecuzione dei lavori.

Il responsabile del procedimento li convoca entrambi entro quindici giorni dalla comunicazione e promuove in contraddittorio fra loro l'esame della questione al fine di risolvere la controversia.

Se le contestazioni riguardano fatti, il direttore dei lavori redige in contraddittorio con l'imprenditore un processo verbale delle circostanze contestate.

In assenza dell'imprenditore il verbale è redatto alla presenza di due testimoni e, in questo caso, copia del verbale è comunicata all'appaltatore per le sue osservazioni, da presentarsi al direttore dei lavori nel termine di otto giorni dalla data del ricevimento. Ove non siano state presentate osservazioni entro detto termine, le risultanze del verbale redatto dal direttore dei lavori si intendono definitivamente accettate.

La decisione del responsabile del procedimento è comunicata all'appaltatore, il quale ha l'obbligo di uniformarvisi, salvo il diritto di iscriverne riserva nel registro di contabilità in occasione della sottoscrizione (art. 137, Regolamento).

## Accordo bonario

Qualora nel corso dei lavori l'appaltatore abbia iscritto negli atti contabili riserve il cui importo complessivo sia pari o superiore al 10 per cento dell'importo contrattuale, il direttore dei lavori ne dà immediata comunicazione al responsabile del procedimento, trasmettendo nel più breve tempo possibile la propria relazione riservata in merito (art. 31 *bis*, Legge quadro, e art. 149, Regolamento).

L'art. 10 del Regolamento stabilisce che, "ai sensi dell'articolo 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241", la relazione "riservata" del direttore dei lavori è sottratta all'accesso.

Tale norma, invero, appare di dubbia legittimità<sup>101</sup>.

La Legge quadro, all'art. 31 *bis*, comma I, parla semplicemente di "relazione riservata". La sottrazione di tale relazione all'accesso dei privati, quindi, appare un *quid pluris* illegittimamente introdotto del Regolamento al di fuori della *delegificazione* consentita dall'art. 3 della Legge

101. La natura di atto interno della relazione del direttore dei lavori non vale ad escluderne l'accessibilità, tanto più ove si consideri che detta relazione si inserisce in quella fase amministrativa dell'esame e della decisione sulle riserve, in cui la p.a. compie un'attività di valutazione che ha le caratteristiche di un procedimento amministrativo di definizione delle controversie, soggetto al principio di imparzialità ed i cui atti, anche se relativi ad un rapporto sostanziale di diritto privato, sono sottoposti alla disciplina della l. 7 agosto 1990 n. 241 (C. Stato, sez. IV, 10-12-1998, n. 1771, in Foro amm., 1998, 3051). L'appaltatore di lavori pubblici, che abbia iscritto riserve sia nella contabilità dei lavori che in calce agli atti di collaudo, ha diritto di accesso alle relazioni riservate del direttore dei lavori e dei collaudatori sulla base delle quali le riserve stesse sono state respinte dall'amministrazione appaltante (T.a.r. Puglia, sez. II, 31-01-1998, n. 113, in Trib. amm. reg., 1998, I, 1112). Vedi pure C. Stato, sez. VI, 11-12-1996, n. 1744, in Foro it., 1997, III, 255.

quadro. Né, peraltro, la norma può dirsi di interpretazione autentica vista la sua antinomia con lo stesso art. 24, legge n. 241/1990, cui pure fa riferimento.

Il responsabile del procedimento, valutata l'ammissibilità e la non manifesta infondatezza delle riserve, nel termine dei novanta giorni dalla apposizione dell'ultima delle riserve acquisisce la relazione riservata del direttore dei lavori e, ove costituito, dell'organo di collaudo, sente l'appaltatore sulle condizioni ed i termini di un eventuale accordo, e formula alla stazione appaltante una proposta di *accordo bonario*.

## **Registro di contabilità e riserve**

Il direttore dei lavori interviene con i suoi poteri istruttori pure allorché l'appaltatore ritenga di iscrivere domande nel registro di contabilità (art. 164, Regolamento).

Infatti, se l'appaltatore firma con riserva, egli deve a pena di decadenza, nel termine di quindici giorni, esplicitare le sue riserve, scrivendo e firmando nel registro le corrispondenti domande di indennità e indicando con precisione le cifre di compenso cui crede aver diritto, e le ragioni di ciascuna domanda.

Il direttore dei lavori, nei successivi quindici giorni, espone nel registro le sue motivate deduzioni. Se omette di giustificare in modo esauriente le proprie deduzioni e non consente alla stazione appaltante la percezione delle ragioni ostative al riconoscimento delle pretese dell'appaltatore, incorre in responsabilità per le somme che, per tale negligenza, l'amministrazione sia tenuta a sborsare (art. 165, Regolamento).



# 19. La responsabilità del direttore dei lavori

Come si è visto, l'incarico di direttore dei lavori può essere conferito tanto ad un tecnico dipendente dall'amministrazione (direzione c.d. *interna*), quanto ad un privato libero professionista (direzione c.d. *esterna*).

In entrambi i casi, il direttore dei lavori designato esercita la medesima funzione attribuita dalla legge all'ente committente, o meglio alcune delle attività che l'ente, direttamente o avvalendosi di soggetti estranei alla propria organizzazione, è chiamato ad esercitare per la cura dell'interesse pubblico affidatogli.

La realizzazione di opere pubbliche costituisce attività disciplinata minuziosamente dal legislatore, a garanzia degli interessi pubblici che vi convergono. Il direttore dei lavori esercita un ruolo ed una funzione di iniziativa e di vigilanza a vantaggio dell'amministrazione e i suoi compiti si risolvono nel conseguire i medesimi interessi pubblici perseguiti dall'amministrazione con la realizzazione dell'opera.

L'attività del direttore dei lavori non perde detto connotato pubblicistico per il fatto di essere posta in essere da un soggetto privato, conservando la natura di "*attività amministrativa in senso obiettivo*", come ha affermato la Corte di Cassazione con riferimento al concessionario a cui siano conferite potestà pubbliche di natura amministrativa<sup>102</sup>.

102. Gli atti di una società concessionaria della p.a., quando siano rivolti

La responsabilità del direttore dei lavori per insufficiente od erroneo disimpegno del suo ufficio è configurabile, di regola, nei confronti del solo ente committente<sup>103</sup>.

Costituisce obbligazione del direttore dei lavori l'accertamento della conformità sia della progressiva realizzazione dell'opera al progetto, sia delle modalità dell'esecuzione di essa al capitolato e alle regole della tecnica, e pertanto egli incorre in responsabilità ove ometta di vigilare e di impartire le opportune disposizioni al riguardo, nonché di controllarne l'ottemperanza da parte dell'appaltatore ed, in difetto, di riferirne al committente<sup>104</sup>.

*segue nota 102.*

all'esercizio delle pubbliche funzioni trasferite dalla concedente, hanno carattere di atti amministrativi, ancorché provenienti da un organo "indiretto", e sono quindi soggetti ai rimedi giurisdizionali apprestati per questi atti (Cass., 29-12-1990, n. 12221, in Mass. Foro it. 1990). Qualora la p.a. abbia affidato in appalto l'esecuzione di un'opera pubblica con contratto regolato dal capitolato generale dello stato, il rapporto di servizio sussiste anche nei confronti del direttore dei lavori, a nulla rilevando che le relative funzioni siano state affidate a privati estranei agli uffici tecnici dell'ente (Cass., sez. un., 24-07-2000, n. 515, in Repertorio Foro it. 2000, Responsabilità contabile [5770], n. 1). Nello stesso senso, vedi Cass., sez. un., 26-03-1999, n. 188, in Arch. giur. oo. pp., 1999, 319; C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 13-03-1998, n. 401, in C. conti, sez. giur. reg. Lombardia, 13-03-1998, n. 401.

103. Qualora il danno risentito dal committente di un contratto di appalto sia ascrivibile alle condotte concorrenti dell'appaltatore e del direttore dei lavori, entrambi sono solidalmente responsabili del danno, a nulla rilevando la diversità dei titoli cui si ricollega la responsabilità (Cass., sez. II, 28-01-2000, n. 972, in Repertorio Foro it. 2000, Responsabilità civile [5760], n. 9. Nello stesso senso vedi Cass., sez. II, 10-05-1995, n. 5103, in Appalti urbanistica edilizia, 1996, 319; Cass., sez. II, 10-05-1995, n. 5103, in Repertorio Foro it. 1995, Responsabilità civile [5760], n. 58.

104. Cass., sez. II, 29-08-2000, n. 11359, in Repertorio Foro it. 2000, Appalto [0430], n. 31.

La responsabilità può derivare da negligenza, da mancanza o inadeguatezza della sorveglianza o del controllo o delle iniziative prese, da cui sia derivato ritardo nell'ultimazione ovvero irregolarità o difetti nell'esecuzione dell'opera. Può pure trarre origine dall'erroneità dei criteri tecnici adottati ai quali il direttore dei lavori abbia ispirato la propria opera e dall'erroneità delle istruzioni impartite all'appaltatore.

Verificatesi queste ipotesi, *trattandosi di direzione esterna* il preposto risponde nei confronti dell'amministrazione per inadempimento del contratto d'opera professionale; *trattandosi di dipendente* della stazione appaltante, si ha responsabilità per inadempimento del contratto di lavoro subordinato. In quest'ultimo caso, il direttore dei lavori è altresì passibile di eventuali sanzioni disciplinari.

Ove il direttore dei lavori si avvalga di collaboratori, è responsabile nei confronti dell'ente committente anche per l'opera di quelli, fatta comunque salva la possibilità di rivalsa nei loro confronti.

Di regola, il direttore dei lavori non è invece responsabile nei confronti dell'appaltatore. Ciò, in quanto, in virtù del rapporto di immedesimazione organica, ogni suo atto od omissione sono direttamente imputabili all'amministrazione committente<sup>105</sup>.

L'appaltatore, pertanto, dovrà far valere direttamente nei confronti della stazione appaltante gli errori, le incertezze, le contraddizioni, le inadempienze dell'azione del direttore dei lavori che assuma essere stati lesivi della sua sfera giuridica.

Ciò vale pure per il caso di direzione affidata ad un libero professionista perché, come detto, egli è comunque organo indiretto della P.A. e, quindi, parte della stessa Amministrazione.

105. Vedi Coll. arb., 01-07-1993, in Arch. giur. oo. pp., 1995, 100.

Allorché sia chiamata a risarcire il danno prodotto a terzi dal direttore dei lavori, l'amministrazione potrà comunque esperire azione di regresso verso quest'ultimo.

Il direttore di lavori è però direttamente responsabile verso l'appaltatore e verso i terzi per quei fatti che non possono essere ricollegati all'amministrazione perché dolosi o perché commessi esorbitando dalle mansioni dell'ufficio conferitogli.

La qualifica di organo (eventualmente, indiretto) dell'amministrazione del direttore dei lavori fa sì che egli sia sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti per quei fatti e quelle omissioni commessi con dolo o con colpa grave<sup>106</sup> che abbiano cagionato un danno erariale<sup>107</sup>.

La responsabilità amministrativa sussiste anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza<sup>108</sup>(art, 1, comma 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20<sup>109</sup>).

106. È da riconoscere la colpa grave nella condotta del direttore dei lavori caratterizzata sia da rapporti altamente conflittuali con l'impresa sia da pregiudizievole omissione di informativa nei confronti dell'amministrazione tali da sfociare in giudizio arbitrale sfavorevole al comune, con esborso superiore non solo a quanto in origine preventivato ma a quanto sarebbe stato dovuto dall'ente locale se il predetto professionista si fosse attenuto ai canoni di diligenza, perizia e capacità professionale (C. conti, sez. giur. reg. Puglia, 01-09-1998, n. 43, in Riv. corte conti, 1998, fasc. 6, 140).

107. Ricadono sul direttore dei lavori le spese che l'amministrazione subisce per negligenza ed imperizia dimostrata nello svolgimento dell'incarico affidatogli (Corte dei conti, Sez. giurisd. Veneto - sent. n. 1326 del 29 novembre 2000).

108. Va assoggettata alla giurisdizione del giudice contabile l'attività del direttore dei lavori libero-professionista di un'opera pubblica che esercita poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore attraverso l'emissione di ordini di servizio ed è al contempo tenuto all'osservanza delle istruzioni impartite dall'ingegnere capo; circostanze, queste, che denotano un inserimento funzionale, sia

Anche l'omessa vigilanza ed assistenza da parte del direttore dei lavori di un'opera pubblica, ove abbia agevolato l'impresa nel porre in essere una condotta fraudolenta nell'esecuzione dei lavori con danno per la p.a., comporta responsabilità a carico del direttore stesso con conseguente addebito del danno erariale<sup>110</sup>.

Secondo i principi della materia, il giudice contabile, fermo restando il potere di riduzione, dovrà tener conto, nel disporre il risarcimento del danno, dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione appaltante in relazione al comportamento del direttore dei lavori soggetto al giudizio di responsabilità (art. 1, comma I *bis*, l. n. 20/1994).

Il diritto al risarcimento del danno si prescrive "in ogni caso" in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta<sup>111</sup>. Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia.

*segue nota 108.*

pur temporaneo, nell'apparato organizzativo della p.a. quale organo tecnico straordinario della stessa (C. conti, sez. giur. reg. Toscana, 29-04-1997, n. 313, in Riv. corte conti, 1997, fasc. 3, 107). Vedi pure Cass., sez. un., 24-07-2000, n. 515, in Repertorio Foro il. 2000, Responsabilità contabile [5770], n. 10.

109. Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.

110. C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 11-12-1995, n. 399/R, in Giur. amm. sic., 1995, 775.

111. In sede di giudizio di responsabilità a carico del direttore lavori per negligente attività di sorveglianza sull'esecuzione delle opere, il termine prescrizione decorre dal momento del collaudo, che, definendo i rapporti di dare e avere tra appaltatore e p.a., rende le eventuali erogazioni degli acconti corrisposti in eccedenza rispetto al saldo dovuto spese indebite e, pertanto, dannose per l'erario (C. conti, sez. giur. reg. Sicilia, 11-12-1995, n. 399, in Riv. corte conti, 1995, fasc. 6, 183)

La normativa di riforma degli appalti pubblici non prevede per il direttore dei lavori alcun obbligo di polizza assicurativa contro i rischi e le conseguenze di natura professionale derivanti dalle attività finora esaminate e rimette, in pratica, allo stesso professionista incaricato la valutazione circa l'opportunità di stipularla.

Questo aspetto della disciplina è senz'altro criticabile perché, al di là delle possibili conseguenze nei confronti del patrimonio del direttore dei lavori incorso in responsabilità, al cospetto di importi spesso cospicui degli appalti pubblici, tale mancata precisione rischia di svuotare di qualsiasi contenuto l'azione di regresso della stazione appaltante chiamata a risarcire il danno a terzi a causa del suo operato.

*Finito di stampare nel mese di novembre 2001*  
Stampa: tipografia Edigraf, via Ugo Fleres 24, 00137 Roma