

## **3.2 LA DIREZIONE DEI LAVORI**

### **Avv. Pierfrancesco Zen**

Libero professionista

Vice presidente Tecnojus – Centro Studi tecnico-giuridici

3.2.1 Premesse

3.2.2 La direzione dei lavori legale di rilevanza pubblica

3.2.3 La direzione lavori privatistica (ausiliaria)

3.2.4 Direttore dei lavori (responsabilità)

## **3.2 LA DIREZIONE DEI LAVORI**

### **3.2.1 Premesse**

Il committente nel corso dell'esecuzione dell'opera ha diritto *ex art. 1662 c.c.* di "controllare lo svolgimento dei lavori e di verificarne a proprie spese lo stato".

Tale diritto può essere esercitato personalmente oppure a mezzo di un professionista appositamente incaricato: il direttore dei lavori.

Nel contratto di appalto privato la nomina del direttore dei lavori risulta essere facoltativa, al contrario di quanto succede nell'appalto di lavori pubblici, dove la sua designazione è sempre prevista *ex art. 27, comma 1, legge n. 109/1994* e successive modifiche (ora *art. 130 codice degli appalti pubblici*<sup>1</sup>). La differenza in questo caso non risiede nella diversità di funzioni bensì nel diverso e più penetrante potere di ingerenza nei lavori.

Compito principale del prestatore d'opera intellettuale tecnica, quale è il direttore dei lavori appaltati, è quello essenzialmente di assistere e sorvegliare i lavori, dando se del caso, le opportune istruzioni, ma non potendo ordinare variazioni dell'opera o acquistare materiali di propria iniziativa. E' evidente che dalle violazioni di questi elementari compiti possono scaturire in capo al direttore dei lavori responsabilità di carattere civile e penale che si analizzeranno in seguito (cfr. paragrafo 3.6.4).

Basti ora sapere che la nomina del direttore dei lavori risulta avere una duplice valenza:

- a) una di rilevanza pubblica legata all'esercizio della propria professione e al ruolo assegnatogli dal Testo Unico per l'edilizia del 2001;
- b) una rilevanza di tipo privatistico data la sua particolare posizione nei confronti del committente dell'opera.

Negli ultimi tempi la figura del direttore dei lavori è stata al centro di attenzioni da parte della giurisprudenza e della dottrina legale a causa delle implicazioni che il suo ruolo assume in caso di responsabilità per vizi dell'opera o in caso di false attestazioni relative alla conformità degli interventi edilizi.

---

<sup>1</sup> La norma sopra citata, art. 130 del Codice degli appalti pubblici (D.lgs. 163/2006), prescrive chiaramente, per l'esecuzione di lavori pubblici, l'obbligo in capo alle amministrazioni aggiudicatrici di istituire un ufficio di direzione dei lavori costituito da un direttore dei lavori. Inoltre stabilisce che l'amministrazione aggiudicatrice qualora non riesca ad espletare l'attività di direzione dei lavori, affidi questa a:

- altre amministrazioni pubbliche (previo accordo di cui all'art. 30 del D. lgs. 267/2000);
- al progettista incaricato ai sensi dell'art. 90 del Codice appalti pubblici;

E' il caso allora di analizzare per punti le questioni brevemente accennate, cercando di evidenziare gli aspetti fondamentali del dibattito.

### **3.2.2 La direzione dei lavori legale di rilevanza pubblica**

Il ruolo del direttore dei lavori assume dei profili di rilevanza pubblica allorché nella materia edilizia egli assume una posizione di garanzia<sup>2</sup> in merito alla regolare esecuzione dei lavori, per la quale la legge gli ha attribuito l'obbligo di curare la corrispondenza dei lavori al progetto.

Il direttore dei lavori ha il compito di attestare la conformità degli interventi edilizi nella certificazione presentata per il rilascio della concessione edilizia (ora permesso di costruire), dovendosi considerare egli persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi dell'art. 359 c.p., atteso che sia il progetto quanto la relazione sono atti professionali che richiedono un titolo di abilitazione e che sono vietati a chi non sia autorizzato all'esercizio della professione specifica, comportando delle conseguenze nel campo delle responsabilità civili e penali - come in seguito si esporrà - alla luce della D.P.R. n. 380 del 2001.

La responsabilità del direttore dei lavori sarà limitata comunque al permesso di costruire e alle modalità di costruire stabilite dallo stesso: egli dovrà perciò cercare di uniformare la propria condotta, insieme a quella del costruttore, alla disciplina urbanistica vigente<sup>3</sup>.

Se per esempio il competente organo comunale avesse rilasciato la licenza di abitabilità, nella quale parrebbe implicita anche l'attestazione di conformità dell'opera al progetto approvato (in quanto la licenza di abitabilità attiene ai requisiti igienico sanitari dell'edificio), non è da escludersi la responsabilità del direttore dei lavori insieme al costruttore in caso di abuso edilizio.

La direzione dei lavori legale pone in capo al professionista precisi obblighi sia in termini di vigilanza, prescrizioni, adempimenti e dichiarazioni.

Egli infatti assume su di sé una serie di obblighi che sinteticamente si riportano di seguito (art. 29, comma 1, T.U. per l'edilizia):

a) attestare la conformità delle opere alle prescrizioni del permesso di costruire e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo;

---

- altri soggetti scelti con le procedure previste dal presente codice per l'affidamento degli incarichi di progettazione.

<sup>2</sup> *"In materia edilizia grava sul direttore di lavori una posizione di garanzia in merito alla regolare esecuzione dei lavori, con la conseguenza che questi potrà andare esente da responsabilità soltanto ottemperando agli obblighi previsti dall'art. 29 D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, ovvero comunicando le violazioni accertate e rinunciando, in caso di totale difformità o variazione essenziale, all'incarico ricevuto"*, Cassazione penale, sez. III, 20/12/2005, n. 4328.

Risulta evidente che l'inottemperanza a tali obblighi sarà fonte anche di responsabilità civile.

<sup>3</sup> Nell'esplicazione della sua opera il direttore dei lavori dovrà seguire scrupolosamente le indicazioni del progettista. Contrariamente, egli si renderebbe inadempiente nel caso in cui le difformità dal progetto provocassero danni al committente (su questo si veda il par. 3.6.4 e relativa nota n. 4). Non è superfluo, allora, rilevare come la responsabilità nella direzione dei lavori si discosti da quella più ampia di chi ha redatto il progetto dell'opera: le eventuali imperfezioni e i difetti del progetto determinano la responsabilità propria del progettista, che è diversa da quella strettamente inerente ai compiti di direzione dei lavori.

b) contestare agli altri soggetti (per esempio al committente, al titolare del permesso di costruire, al costruttore) la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, con esclusione delle varianti in corso d'opera, fornendo al responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa;

c) controllare la corrispondenza dell'opera al progetto ovvero alle altre autorizzazioni e/o titoli abilitativi edilizi occorrenti per l'esecuzione preventiva dell'intervento.

Nei **casi di totale difformità o di variazione essenziale** rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve, comunque, rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione resa al dirigente di cui alla lettera b), salvo le implicazioni che si vedranno al paragrafo 3.6.4 (art. 29, comma 2, del T.U. per l'edilizia)<sup>4</sup>.

L'ordinamento giuridico rende obbligatoria la nomina del direttore dei lavori, quale tecnico abilitato all'esercizio della professione ed iscritto all'albo professionale, nelle opere di conglomerato cementizio armato, normale o precompresso ed a struttura metallica secondo il dettato degli artt. 64 e ss. del T.U. per l'edilizia. In tal caso gli obblighi principali del direttore dei lavori saranno:

a) controllare la rispondenza tecnica dell'opera al progetto;

b) osservare le prescrizioni esecutive del progetto;

c) controllare la qualità dei materiali impiegati;

d) controllare la posa in opera degli eventuali elementi prefabbricati;

e) conservare i regolamenti, tenere in cantiere i documenti dallo stesso firmati e/o controfirmati quali la copia della denuncia di inizio attività, il progetto dell'opera e la relazione illustrativa.

A strutture ultimate, entro il termine di 60 giorni, il direttore dei lavori deve depositare presso lo sportello unico comunale una relazione, redatta in triplice copia, sull'adempimento degli obblighi di cui sopra, esponendo:

1) i certificati delle prove sui materiali impiegati emessi dai laboratori di cui all'art. 59 T.U. per l'edilizia;

2) per le opere in conglomerato armato compresso, ogni indicazione inerente alla tesatura dei cavi ed ai sistemi di rimessa coazione;

3) l'esito delle eventuali prove di carico, allegando le copie dei relativi verbali firmate per copia conforme.

Il direttore dei lavori, infine, deve consegnare al collaudatore la relazione, unitamente alla restante documentazione così come sopra esposta.

Al direttore compete altresì:

---

<sup>4</sup> Evidentemente, a parere di chi scrive, la norma vuole indurre il direttore dei lavori ad assumere, in maniera formale, una chiara posizione di totale "rottura e dissenso" avverso le violazioni contestate.

- certificare la regolare esecuzione ovvero la corrispondenza finale tra il progetto autorizzato e quello realizzato;
- dichiarare la conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati e in quelli privati aperti al pubblico;
- conservare in cantiere la documentazione comprovante il rispetto delle norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici.

Relativamente al rendimento energetico nell'edilizia il D.Lgs. 192/2005 così come modificato e integrato dal D. Lgs. 311/2006 prescrive *ex art.* 8, comma 2, l'obbligo per il direttore dei lavori di asseverare la conformità delle opere realizzate rispetto al progetto e alle sue eventuali varianti ed alla relazione tecnica di cui all'art. 28, comma 1, legge n. 10/1991, nonché l'attestato di qualificazione energetica dell'edificio come realizzato, e di presentare gli stessi al Comune di competenza contestualmente alla dichiarazione di fine lavori.

Il Comune dichiara irricevibile la dichiarazione di fine lavori se la stessa non è accompagnata dalla predetta asseverazione.

Una copia della documentazione di cui sopra è conservata dal Comune, anche ai fini degli accertamenti previsti dal comma 4 dello stesso art. 8 e a tale scopo l'ente locale chiede la consegna della documentazione anche in forma informatica.

Infine, è utile rilevare che il direttore dei lavori per la realizzazione di un'opera pubblica, appaltata da un'amministrazione comunale, a seguito dei compiti e delle funzioni che gli sono devoluti che comportano l'esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell'appaltatore, deve ritenersi funzionalmente e temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della p.a. che gli ha conferito l'incarico, quale organo tecnico e straordinario della stessa, con la conseguenza che, in caso di danni cagionati in corso di esecuzione dell'incarico, è soggetto alla giurisdizione della Corte dei Conti. Detto rapporto di servizio non è invece configurabile tra la stazione appaltante ed il progettista di un'opera pubblica, il cui elaborato deve essere fatto proprio dall'amministrazione mediante specifica approvazione, versando in tale caso in un'ipotesi, non di inserimento del soggetto nell'organizzazione dell'amministrazione, ma di contratto d'opera professionale: ne consegue che, con riferimento alla responsabilità per danni cagionati all'amministrazione comunale del progettista, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario (Cassazione civile, sez. un., 13/01/2003, n. 340).

### 3.2.3 La direzione lavori privatistica (ausiliaria)

Nel contratto di appalto privato la nomina del direttore dei lavori può essere fatta sia dal committente, quale rappresentante in campo tecnico, sia dall'appaltatore, nel cui interesse il medesimo svolge l'incarico.

Nella maggior parte dei casi il direttore dei lavori ha un rapporto diretto con il committente per aver ricevuto l'incarico da questi (molte volte addirittura in capo al progettista vi è anche l'incarico di direttore dei lavori, con aggravio della responsabilità). Il rapporto va inquadrato nella citata fattispecie del contratto d'opera (art. 2222 e ss. c.c.), ed in particolar modo nelle prestazioni professionali intellettuali (art. 2229 c.c), in cui viene disciplinata l'ipotesi del soggetto obbligatosi verso un altro ad eseguire un'opera o un servizio, eseguendo personalmente l'incarico assunto.

All'interno dei professionisti ausiliari dell'appaltatore, invece è evidente la differenza tra la figura del direttore dei lavori e quella del progettista, col primo che esercita un controllo sulla rispondenza dei lavori alle regole dell'arte, e col secondo che si vede demandare la redazione di un progetto, inerente l'opera o le opere appaltate.

Una corrente giurisprudenziale fa rientrare la direzione dei lavori nell'ambito della **prestazione di mezzi** (c'è dunque una **assunzione di una obbligazione di mezzi**): l'orientamento è stato inaugurato dalla sentenza della *Cassazione civ. n. 488 del 28.01.1985*, assai attenta comunque a tenere distinta la disciplina dell'attività del progettista da quella del direttore dei lavori.

L'attività di quest'ultimo si svolge in un momento successivo all'approvazione del progetto, attiene alla fase esecutiva dell'opera e consiste in una serie di attività di vario genere intese alla sua realizzazione: ordini di servizio rivolti all'impresa costruttrice, assidua vigilanza sui materiali impiegati e sulle modalità operative adottate nonché continui controlli nelle varie fasi di evoluzione del lavoro. Si tratta in sostanza, di un complesso di attività strumentali rispetto all'obiettivo finale della realizzazione dell'edificio a regola d'arte e conforme al progetto, per cui le relative prestazioni del professionista sono qualificate come obbligazione di mezzi. Tale qualificazione del resto, corrisponde a quella che viene generalmente attribuita alle prestazioni professionali di carattere intellettuale cui non si applicano le norme dell'art. 2226 c.c. circa le difformità e i vizi dell'opera, perché di regola dette prestazioni non danno luogo al compimento di un *opus* dalla cui consegna possa decorrere il termine di prescrizione, ma solo ad un determinato complesso di attività (come quelle svolte dai medici, avvocati, commercialisti, ecc. ...) sicché l'eventuale inadempimento va apprezzato non in rapporto al mancato raggiungimento di un risultato utile (differentemente che il progettista), ma alla diligenza della condotta e all'assenza di colpa.

Ora, si rende opportuno precisare (con particolare riferimento al concetto di diligenza) che il direttore lavori, essendo chiamato a svolgere la propria attività in situazioni involgenti l'impiego di

particolari competenze tecniche, deve utilizzare le proprie risorse intellettive per assicurare, relativamente all'opera in corso di realizzazione, il risultato che il committente si aspetta di conseguire, e quindi il suo comportamento deve essere valutato non con riferimento al normale di concetto di diligenza<sup>5</sup>, ma alla stregua della "*diligentia quam*" in concreto; ecco perché rientrano nelle obbligazioni del direttore lavori l'accertamento della conformità dell'opera al progetto e l'adozione di tutti i necessari accorgimenti tecnici volti a garantire la realizzazione dell'opera.

L'inquadramento della direzione dei lavori nella categoria delle obbligazioni di mezzi, sostenuto seppur isolatamente dalla sentenza della *Cass. civ. n. 2292 del 29.10.1965*, è stato definitivamente confermato dalla *Cass. civ., Sezioni Unite, n. 15781 del 28.07.2005*.

Con riguardo alle norme della legge professionale, legge n. 143 del 02.03.1949, si può rilevare che le funzioni del direttore dei lavori si incentrano e si riassumono nella direzione ed alta sorveglianza dei lavori (anche nel caso siano essi da lui progettati).

La direzione a sua volta, si estrinseca in quattro compiti principali, che poi sono quelli già testé elencati:

- 1) visite periodiche nel numero necessario ad esclusivo giudizio dell'ingegnere (art. 19, lett. g);
- 2) emanazione delle disposizioni e degli ordini per la attuazione dell'opera progettata nelle sue varie fasi esecutive (art. 19, lett. g);
- 3) sorveglianza per la buona riuscita dell'opera<sup>6</sup>;
- 4) controllo diretto delle mansioni esercitate dall'assistente giornaliero, designato dalla comune fiducia del committente e del professionista (mansioni consistenti nell'assistenza continuata ai lavori e nella tenuta e dei libretti di misure e dei registri di contabilità, art. 17, comma 1).

Tali disposizioni sono state recepite dalla giurisprudenza di legittimità tra le cui sentenze si segnalano *Cass. civ. n. 1281 del 20.05.1960*, *Cass. civ. n. 5462 del 08.11.1985*, *Cass. civ. n. 12820 del 01.12.1992*, *Cass. civ. n. 3264 del 22.03.1995*. In correlazione a queste pronunce ed in merito alle professioni intellettuali si ricorda ancora *Cass. civ., Sez. Unite, n. 15781 del 28.07.2005*.

---

<sup>5</sup> Secondo la comune dottrina e giurisprudenza, l'inadempimento del professionista, svolgente un'obbligazione di mezzi, non può essere desunto dal mancato raggiungimento del risultato utile avuto di mira dal cliente, ma deve essere valutato alla stregua dei doveri inerenti lo svolgimento dell'attività professionale ed in particolare del dovere di diligenza, secondo il parametro della diligenza del buon padre di famiglia ex art. 1176, comma 2, c.c.

<sup>6</sup> Il direttore dei lavori è tenuto all'*alta sorveglianza* dei lavori e alla verifica della rispondenza dell'opera al progetto, senza tuttavia che egli debba intervenire nell'esecuzione dell'opera. Per soddisfare tale dovere, il direttore lavori impartisce gli ordini opportuni al costruttore, controllando inoltre l'avvenuta esecuzione degli stessi. Il controllo, che deve essere svolto con interventi costanti, non comprende le operazioni più semplici compiute nel cantiere, la cui corretta esecuzione rientra nella sfera di responsabilità del materiale esecutore. È opportuno quindi distinguere tra il direttore dei lavori per conto del committente e quello che invece agisce come dipendente dell'appaltatore: al secondo spetta la sorveglianza sulle ordinarie operazioni di cantiere.

I difetti dell'opera possono essere imputabili al direttore dei lavori solo quando derivino direttamente dall'inosservanza del dovere di sorveglianza; non gli sono invece addebitabili i vizi provocati dalle attività per le quali non è ragionevole aspettarsi un suo intervento. In questo senso si sono espresse: *Cass. 9/05/1980, n. 3051*; *Cass. 29/03/1979, n. 1818* (la

La figura del direttore dei lavori viene talvolta assimilata a quella del direttore del cantiere, di cui, spesso, ingloba le funzioni; in ogni caso gli incarichi risultano però piuttosto diversi. Il direttore del cantiere, infatti, è il professionista cui l'appaltatore può affidare concretamente l'esecuzione dell'opera, dirigendo il cantiere, dando istruzioni ai dipendenti dell'impresa appaltatrice e sorvegliando la costruzione per la buona riuscita dell'appalto. Egli deve eseguire, al pari dell'appaltatore, le eventuali istruzioni impartite dal direttore dei lavori.

Sul direttore del cantiere generalmente ricade la responsabilità penale circa l'osservanza delle norme di sicurezza (antifortunistiche), ma anche in questo caso vedremo al paragrafo 3.6.4 che in particolari fattispecie sussisterà la responsabilità dello stesso direttore dei lavori.

Riassumendo, allora, il direttore dei lavori risulta essere una figura ausiliare in quanto preposto fiduciario che affianca e non sostituisce *in toto* il proprio committente: egli infatti assume tutti i poteri di quest'ultimo eccetto quelli di ordinare vere e proprie variazioni dell'opera, così come non può avere altri più complessi e penetranti poteri che esulano dalla funzione di rappresentanza (Cass. civ., sez. I, n. 1 del 05.01.1976).

Come vedremo nel paragrafo dedicato alle responsabilità, il direttore dei lavori è obbligato all'accertamento e all'attestazione delle conformità dell'opera sia al progetto esecutivo che alle regole della tecnica, vigilando ed impartendo le opportune disposizioni al riguardo, e controllando l'ottemperanza dell'appaltatore. Ne consegue che l'incarico della direzione lavori ausiliaria non possa limitarsi al riscontro della sola conformità ma comprende altresì l'individuazione e la correzione di eventuali carenze progettuali che impediscono la buona riuscita dell'opera, intervenendo per quanto possibile nell'*iter* attuativo della stessa (così anche Cass. civ., sez. II, 26.10.2001, n. 13282).

[...]

### **3.6.4 Direttore dei lavori (responsabilità)**

Come scritto nel precedente paragrafo 3.2.2. il professionista tecnico incaricato della direzione dei lavori di una costruzione assume, secondo giurisprudenza dominante, una obbligazione di mezzi.

La direzione dei lavori, che si svolge successivamente all'approvazione del progetto, riguarda essenzialmente la fase esecutiva della realizzazione dell'opera.

Essa consiste in una serie di attività elencate innanzitutto nel Testo Unico per l'edilizia del 2001 (D.P.R. n. 380 del 06.06.2001), consistenti in “*ordini di servizio, assidua vigilanza nei materiali impiegati e sulle modalità operative adottate, nonché continuità di controlli sulle varie fasi di evoluzione del lavoro*” (Cass. civ., 28 gennaio 1985 n. 488).

---

quale esonera il direttore dei lavori dal dover controllare, ad esempio, la qualità del conglomerato cementizio adoperato dall'appaltatore); Cass. 28/10/1976, n. 3965; Cass. 16/10/1976.

Per questo motivo, negli ultimi decenni a livello dottrinale e giurisprudenziale, è risultato delicato e per certi versi difficile delineare il ruolo del direttore dei lavori nel processo esecutivo dell'opera in caso di contestata presenza di vizi e difetti dell'opera. I difetti dell'opera, invero, non possono essergli addebitati *sic et simpliciter*, ma hanno solamente un valore sintomatico di una sua possibile responsabilità, che è esclusiva, qualora l'autonomia dell'appaltatore venga ridotta sino ad annullare l'assunzione del rischio da parte dell'appaltatore stesso. Nei casi rimanenti la responsabilità del professionista non esclude quella solidale dell'impresa appaltatrice, la quale deve comunque ritenersi vincolata alle clausole contrattuali e alle norme della "buona tecnica" (*Cass. civ. n. 538 del 25.02.1959, Cass. civ. n. 644 del 05.02.1982 n. 664 e Cass. Civ., sez. II, n. 6495 del 06.11.1986, Cass. civ., sez. II, n. 7550 del 27.08.1994, nonché l'interessante sentenza della Corte d'Appello di Roma, Sez. II, del 23.06.2005*).

Soprattutto negli ultimi anni è ritornato d'attualità il ruolo del direttore dei lavori in caso di difformità dell'opera e in caso di abuso edilizio. E' evidente che siamo di fronte a una duplice responsabilità, civile e penale, alquanto importante da ricordare in un dialogo come quello da noi intrapreso.

Interessante allora a questo punto è individuare brevemente a livello civile e penale, per motivi di praticità, alcuni ambiti di responsabilità:

### **1) Responsabilità del direttore dei lavori per il caso di istruzioni inesatte.**

Il compito di impartire le istruzioni necessarie comporta una responsabilità per le istruzioni che si manifestino inesatte dal punto di vista tecnico o esorbitanti dalla sfera delle facoltà del direttore dei lavori. Gli errori nel progetto e nelle istruzioni non esimono di per sé il costruttore da responsabilità, salvo che questi dimostri di avere esternato il proprio dissenso e di essere stato indotto ad eseguirle per le insistenze del committente o di chi per lui (in tema di appalto e di responsabilità del committente si legga *Cass. civ., sez. lavoro, n. 9065 del 19.04.2006*).

### **2) Responsabilità per le variazioni in corso d'opera.**

Nell'esplicazione della sua opera il direttore dei lavori deve sempre seguire in maniera rigorosa le indicazioni (tecniche) del progettista. Nel caso si discosti dal progetto egli si rende inadempiente nei confronti del committente (*Cass. civ., Sez. II, n. 15255 del 20.07.2005*). E' utile a tal proposito distinguere fra semplici variazioni e vizi. Le prime rappresentano "difformità dal progetto" che non inficiano la stabilità della costruzione e comportano delle violazioni contrattuali. I secondi creano una situazione di pericolo e qualora creino anche danni, possono essere causa di responsabilità civile e penale.

### **3) Responsabilità per i materiali impiegati.**

In sede di giudizio circa i vizi dell'opera è necessario accertare se fra i compiti del direttore dei lavori vi è anche quello del controllo continuo dei lavori della qualità dei materiali impiegati.

In base all'art. 3 del T.U. per l'edilizia il controllo e la responsabilità relativa del prestatore d'opera intellettuale tecnica per i materiali è limitata unicamente al momento della posa in opera per quanto riguarda il peculiare caso dei manufatti in conglomerato normale e precompresso o in metallo. Per questi ultimi la responsabilità della rispondenza dei prodotti alle norme della legge e dei regolamenti resta in capo alla ditta produttrice, che è obbligata a corredare la fornitura con i disegni del manufatto e l'indicazione delle caratteristiche di impiego.

La responsabilità in esame non comprende le verifiche di operazioni materiali fra le più elementari come il controllo sulla qualità del conglomerato cementizio adoperato dall'appaltatore (*Cass. civ. n. 1818 del 29.03.1979*).

La responsabilità sussiste, invece, se dalle pattuizioni negoziali al direttore dei lavori sia stato riservato il potere insindacabile e vincolante di scelta e/o di controllo dei materiali in modo da escludere ogni ingerenza dell'appaltatore al riguardo (*Cass. civ. n. 1391 del 07.02.1992*).

### **4) Più in generale responsabilità per vizi e difetti dell'opera. In particolare la responsabilità extracontrattuale ex art. 1669 c.c. e l'inadempimento del direttore dei lavori.**

Secondo la dottrina maggioritaria, la responsabilità del direttore dei lavori ex art. 1669 sarebbe di tipo contrattuale; anche la giurisprudenza aveva in un primo tempo mostrato questo orientamento, sostenendo che il direttore dei lavori risponde verso il committente secondo la disciplina delle professioni intellettuali: pertanto, le responsabilità di appaltatore e direttore dei lavori non sarebbero solidali, bensì alternative l'una all'altra, senza possibilità di regresso. Successivamente, tuttavia, è prevalsa la tesi secondo cui l'art. 1669 configurerebbe una responsabilità extracontrattuale e la giurisprudenza ha esteso la sua applicabilità anche al professionista intellettuale incaricato della direzione dei lavori, il quale risponderà in solido con l'appaltatore ed altri soggetti eventualmente responsabili<sup>7</sup>. Si veda la recente Cass. 14/10/04, n. 20294, per la quale, in tema di contratto di appalto, qualora il danno subito dal committente sia conseguenza dei concorrenti inadempimenti dell'appaltatore e del direttore dei lavori, entrambi rispondono solidalmente dei danni, essendo sufficiente per la sussistenza della solidarietà, che le azioni e le omissioni di ciascuno abbiano concorso in modo efficiente a produrre l'evento, a nulla rilevando che le stesse costituiscano autonomi e distinti fatti illeciti, o violazione di norme giuridiche diverse. I soggetti chiamati a rispondere in virtù dell'art. 1669 sono precisati anche dalla Cassazione (cfr. Sent. 30/05/03, n.

---

<sup>7</sup> Sul tema della responsabilità solidale si è pronunciata anche Cass. 22/08/02, n. 12367, secondo cui i coautori di un illecito aquiliano rispondono in solido nei confronti del danneggiato, quand'anche le rispettive condotte siano state tra loro indipendenti, a condizione che esse abbiano concorso in modo efficiente alla produzione dell'evento.

8811), secondo cui la natura extracontrattuale di tale responsabilità trova applicazione a carico di coloro che abbiano collaborato nella costruzione, sia nella fase di progettazione dell'edificio che in quella di direzione dell'esecuzione dell'opera.

Dopo aver constatato che per la giurisprudenza anche il direttore dei lavori può rispondere a norma dell'art. 1669 c.c., che la sua obbligazione a differenza di quella del progettista è qualificata tradizionalmente come una obbligazione di mezzi<sup>8</sup> e dopo aver descritto le mansioni di sua competenza, si rileva che secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, nel caso di vizi e difformità dell'opera costruita, sarebbe applicabile l'art. 1669 c.c. non solo nei confronti dell'appaltatore, ma anche nei riguardi del progettista, del direttore dei lavori e dello stesso committente che si sia avvalso di detti ausiliari (*Cass. civ. n. 2676 del 18.04.1984* e *Cass. civ. n. 4900 del 26.04.1993*). Alcune pronunce affermano l'utilizzabilità dell'art. 1669 c.c. anche da parte del terzo che abbia subito danni dalla rovina dell'immobile (*Cass. civ. n. 12304 del 14.12.1993* e più recentemente sull'argomento *Cass. civ., sez. II, del 16.02.2006 n. 3406*).

Va poi precisato un ulteriore punto, in merito all'art. 1669 c.c. In particolare non è chiaro se anche per il professionista valgano le presunzioni di colpa che l'art. 1669 pone a carico dell'appaltatore; seguendo la tesi della responsabilità extracontrattuale e quindi solidale, pur con tutte le perplessità del caso, si dovrebbe propendere per la risposta affermativa. Si è pronunciato in questo senso il Trib. Perugia, 9/01/96, tuttavia, successivamente la giurisprudenza ha dato una diversa interpretazione. La Cassazione con sentenza n. 972 del 28/01/00, sottolinea la necessità che il giudice di merito motivi congruamente sulle inadempienze del direttore dei lavori, lasciando intendere quindi che siano necessarie precise prove in proposito. Più incisiva è stato il Trib. Roma, 20/07/00, che richiede espressamente al committente, il quale voglia citare ex art. 1669 il direttore dei lavori, la dimostrazione del nesso causale tra le inadempienze di quest'ultimo e l'insorgenza del vizio. Quindi, mentre in un primo momento vi era una presunzione di colpa in capo al direttore lavori, ora, invece, si richiede una puntuale dimostrazione di ciò che gli viene addebitato.

Nel caso di responsabilità per rovina e difetti dell'opera, la natura extracontrattuale trova applicazione anche a carico di coloro che abbiano collaborato nella fase di direzione dell'esecuzione dell'opera, qualora detta rovina o detti difetti siano ricollegabili a fatto loro imputabile. In tal caso la chiamata in causa del direttore dei lavori, effettuata non solo ai fini di garanzia, ma anche per rispondere alla pretesa dell'attore, comporta in virtù di quest'ultimo aspetto,

---

<sup>8</sup> Se da un lato è corretto affermare che l'obbligazione del direttore lavori è un'obbligazione di mezzi, dall'altro il numero e la puntualità degli obblighi che lui stesso deve assolvere fanno quasi venir meno le differenze rispetto ad una tipica obbligazione di risultato. La responsabilità solidale rappresenta infatti la scelta più logica nel caso di un illecito extracontrattuale e l'affermazione di una responsabilità solidale tra soggetti obbligati a diverso titolo comporta una parificazione, seppur sanabile con meccanismi di rivalsa, fra coloro che dovrebbero essere tenuti ad obbligazioni di mezzi (il direttore dei lavori) e gli altri soggetti tenuti invece ad obbligazioni di risultato (progettista ed appaltatore).

che la domanda originaria, anche in mancanza di una espressa istanza, si estende automaticamente al terzo, trattandosi di individuare il responsabile nel quadro di un rapporto oggettivamente unico (Cass. civ., sez. II, del 30.05.2003 n. 8811).

Le disposizioni di cui all'art. 2226 c.c. in tema di decadenza e prescrizione dell'azione di garanzia per vizi non sono applicabili alla prestazione d'opera intellettuale, in particolare alla prestazione del professionista che abbia assunto l'obbligazione della redazione di un progetto di ingegneria o della direzione dei lavori ovvero dell'uno o dell'altro compito cumulando nella propria persona i ruoli di progettista e di direttore dei lavori (Cass. civ., Sezioni Unite, del 28.07.2005, n. 15781).

Nella sentenza della Sezioni Unite si legge che *“la responsabilità contrattuale del direttore dei lavori è regolata in base alle norme generali sull'inadempimento dei contratti e, per quanto siano applicabili, dalle norme sulla prestazione d'opera e sulle prestazioni intellettuali (artt. 2222 – 2238 c.c.). Il professionista deve comportarsi secondo le comuni regole di correttezza e di diligenza. In particolare per quanto attiene alla diligenza, l'art. 1176, comma 2, c.c. ne qualifica il contenuto allorché si tratti di valutare il comportamento del professionista (la cui diligenza deve essere conforme alla natura dell'attività professionale da svolgere), con la conseguenza che al rapporto scaturente dal contratto di prestazione d'opera intellettuale debbono essere applicate, in linea generale e di tendenza, le norme che determinano le conseguenze dell'inadempimento (art. 1218 c.c.) e che consentono di operare la definizione di inadempimento nel quadro della attuazione del rapporto”*.

Ad una accentuazione della responsabilità del professionista è giunta negli anni '80 la Corte di Cassazione in riferimento al caso in cui il progettista sia anche direttore dei lavori. Secondo questo orientamento, non in linea con quello in precedenza enunciato e ribadito dalle Sezioni Unite, l'obbligazione di redigere un progetto di ingegneria o di architettura, pur avendo ad oggetto una prestazione d'opera intellettuale, costituisce una obbligazione di risultato quando la direzione dei lavori per la realizzazione dell'opera progettata venga affidata allo stesso progettista nel precipuo intento di assicurare una più efficiente attuazione dell'opera (Cass. civ. 27.10.1984 n. 5509).

**5) Responsabilità per le norme di sicurezza nel cantiere (D.P.R. n. 547 del 27.04.1955; D.Lgs. 626/1994 e da ultimo art. 89 del D.Lgs. 81/2008).**

---

<sup>9</sup> La distinzione tra obbligazione di mezzi e di risultato non ha incidenza sul regime di responsabilità, nemmeno in materia di eccezione di inadempimento ex art. 1460 c.c., trovando tale eccezione accoglimento a prescindere dalla natura dell'obbligazione da adempiere (Cass. civ. n. 11728 del 05.08.2002 e Cass. civ., n. 5928 del 23.04.2002). Il professionista, di conseguenza, si rende contrattualmente inadempiente ogni qual volta viola l'obbligo di usare la diligenza del buon padre di famiglia e quindi risponde - anche di colpa lieve - nei confronti del committente, il quale può, avvalendosi dell'eccezione *inadimpleti non est adimplendum* di cui all'art. 1460 c.c., rifiutarsi di corrispondergli il compenso professionale.

La giurisprudenza ha escluso la responsabilità del direttore dei lavori per il mancato rispetto degli obblighi di prevenzione antinfortunistiche, salvo il caso in cui egli travalicando i suoi compiti si ingerisca nella conduzione del cantiere (*Tribunale di Civitavecchia, sent. del 03.08.1971*).

Con l'entrata in vigore della nuova normativa sugli infortuni sul lavoro e in particolare con il D.Lgs. n. 626/1994, però, si è accentuata l'importanza della prevenzione nei cantieri e perciò del ruolo di coloro cui viene affidata la direzione dell'opera. Resta il fatto comunque che il direttore dei lavori nominato dal committente è responsabile dell'infortunio sul lavoro, secondo il D.P.R. n. 547 del 27.04.1955 ancora vigente, quando gli viene affidato il compito di sovrintendere all'esecuzione dei lavori, con la possibilità di impartire ordini alle maestranze sia per convenzione, cioè per una particolare clausola introdotta nel contratto di appalto, sia quando per fatti concludenti risulti che egli si sia in concreto ingerito nell'organizzazione del lavoro (*Cass. pen., sez. IV, del 26.03.2003 n. 49462*) o quando gli siano stati affidati precisi doveri in ordine alla prevenzione degli infortuni (*Cass. pen., sez. IV, del 10.12.1996 n. 191*). In materia, sono autonomamente responsabili tanto il direttore dei lavori per conto del committente, che sia stato delegato anche in via di fatto del controllo dei presidi di sicurezza, quanto il datore di lavoro, soggetto al c.d. "principio del debito di garanzia" posto dall'art. 2087 c.c. di contro ai rischi derivanti al prestatore d'opera dalle particolarità del processo lavorativo (*Cass. pen., sez. III, del 02.10.2002 n. 1002*).

Volendo approfondire quest'ultimo argomento, ovvero quello inerente la sicurezza sul lavoro, si ritiene utile citare l'art. 89 del D.lgs. n. 81/08, oggetto anche di studio della Cassazione Penale (sent. n. 23090 del 10/06/08). In quest'occasione l'Organo Supremo ribadisce la precedente linea interpretativa, confermando che il committente è il "perno" della sicurezza nei cantieri temporanei e mobili, ma fornisce un prezioso chiarimento in merito alla nomina da parte del committente della figura del responsabile dei lavori di cui alla definizione contenuta nell'art. 89 comma 1 lettera c)<sup>10</sup> del D.Lgs n. 81/2008 contenente il Testo Unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Dal testo normativo discendono alcune conseguenze.

In primo luogo il progettista ed il direttore dei lavori non coincidono automaticamente con la figura del responsabile dei lavori ex art. 89 del testo unico, ma devono essere destinatari di incarichi specifici e forniti di apposita delega. Conseguenza che la responsabilità così come disciplinata dal testo unico in materia di salute e sicurezza sul lavoro, ricade in capo al direttore lavori qualora lo stesso riceva incarico per tal specifico fine.

---

<sup>10</sup> "c) responsabile dei lavori: soggetto incaricato, dal committente, della progettazione o del controllo dell'esecuzione dell'opera; tale soggetto – aggiunge la definizione – coincide con il progettista per la fase di progettazione dell'opera e con il direttore dei lavori per la fase di esecuzione dell'opera. Nel campo di applicazione del D.Lgs. 12/04/06 n. 163, e successive modificazioni, il responsabile dei lavori è il responsabile unico del procedimento"

In secondo luogo va rilevato che con la sentenza di cui sopra (la n. 23090 del 10/06/08) la Suprema Corte ha voluto soffermarsi sulle responsabilità del committente e del responsabile dei lavori, precisando che *“l’esenzione del datore di lavoro dalle responsabilità che la legge gli impone si verifica solo a seguito della nomina del responsabile dei lavori e nei limiti dell’incarico conferito a quest’ultimo”* e, richiamando il contenuto dell’art. 6 comma 1 del D.Lgs. n. 494/1996, ha ribadito che, *“dalla formulazione della suddetta norma, emerge chiaramente che il legislatore, nel prevedere l’esonero del committente dalle responsabilità in materia di sicurezza sul lavoro nel cantiere, lo ha subordinato alla nomina di un responsabile dei lavori, nell’ambito però della delega ad esso conferita”*. In sostanza, il Legislatore ha stabilito espressamente che l’area di esonero della responsabilità del committente dipende dal contenuto e dall’estensione dell’incarico conferitogli. In conclusione si stabilisce che le condizioni per aver un esonero da responsabilità del committente sono:

- la nomina di un responsabile dei lavori;
- la tempestività di detta nomina in relazione agli adempimenti da osservarsi in materia di sicurezza del lavoro;
- l’estensione della delega conferita al responsabile dei lavori ai predetti adempimenti.

#### **6) Responsabilità per violazione delle norme in materia edilizia e urbanistica. Sanzioni amministrative e risvolti penali.**

Secondo l’art. 29 del T.U. per l’edilizia il direttore dei lavori è responsabile della conformità delle opere alla normativa urbanistica, a quelle relative al permesso di costruire e a quelle esecutive stabilite dal medesimo permesso.

Prima di affrontare specificatamente il contenuto dell’art. 29 T.U., potrebbe essere opportuno percorrere brevemente parte dell’origine di questa responsabilità per coglierne maggiormente il suo contenuto.

La Suprema Corte di Cassazione III sez. penale, con sent. n. 1974 del 2002, del 22/10/2002, offre un interessante spunto chiarendo la disciplina prevista dalla L. 47/85 in merito alla responsabilità penale del direttore dei lavori<sup>11</sup>. La Cassazione oltre ad inquadrare il direttore dei lavori tra i soggetti tenuti all’osservanza della conformità della edificazione alla concessione ed alle modalità esecutive stabilite nella medesima, stabilì tra i suoi doveri, quello di controllare l’esistenza ed il rispetto di un valido provvedimento concessorio (sanzionato in caso di violazione dall’art. 20 della L. 47/85). Da quest’onere di controllo discende un importante conseguenza, ovvero quella di ravvisare in tutte le

---

<sup>11</sup> Prima dell’entrata in vigore della L. 47/85, la dottrina maggioritaria qualificava i reati edilizi come reati propri, reati cioè che possono essere commessi soltanto da determinate persone. Dopo l’introduzione della L. 10/77, si è invece ritenuto che i reati edilizi fossero comuni e non propri. E’ apparso opportuno sottolineare ciò per identificare in merito a quale tipologia di reati la S.C. (con la sent. n. 1974 di cui sopra) si è espressa in modo così chiaro.

ipotesi di non validità una (co) responsabilità penale diretta<sup>12</sup>. Si evidenzia però che, in merito all'obbligo del controllo o di garanzia del direttore dei lavori, ai fini della configurabilità del reato di cui all'art. 20 della L. 47/85 – edificazione senza concessione – è necessario che si verta in regime concessorio e non autorizzatorio. Non solo la S.C. è precisa quando afferma che, in tutti i casi, per *“giungere alla conclusione che l'imputato sia responsabile del reato di edificazione senza concessione occorre dimostrare un suo effettivo contributo causale, di natura morale, alla commissione dell'illecito materialmente posto in essere da altra persona”*. Ora, questa affermazione illuminante per la dottrina, introduce il chiaro principio in base al quale il giudice di merito deve accertare, per tutti i soggetti previsti dall'art. 6, un effettivo contributo causale, di natura morale e intellettuale, alla commissione dell'illecito, penalmente perseguibile, materialmente posto in essere da altra persona.

Ritornando all'art 29 del T.U. si rileva che il direttore lavori è tenuto, insieme con il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore, al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente per le spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostri di non essere responsabile dell'abuso.

Il direttore dei lavori **non è responsabile** qualora abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, con l'esclusione delle varianti in corso d'opera, fornendo al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa. Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire, il direttore dei lavori deve inoltre rinunciare all'incarico contestualmente alla comunicazione resa al dirigente (art. 29, comma 2, T.U. per l'edilizia). In caso contrario il dirigente segnala al consiglio dell'ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni<sup>13</sup>.

Proprio su questo tema, negli ultimi anni vi è stato un gran numero di pronunce della Corte di Cassazione, sezione penale, relative alla posizione di garanzia del direttore dei lavori nella regolare esecuzione delle opere e nell'attestazione della conformità degli interventi edilizi. Egli, come già scritto, è da considerarsi come una persona esercente un servizio di pubblica necessità *ex art. 359 c.p.*, atteso che sia il progetto quanto la relazione sono atti professionali che per legge richiedono un

---

<sup>12</sup> Va inoltre aggiunto che tra i doveri propri del direttore lavori rientra anche quello di verificare il rispetto dell'efficacia del provvedimento da parte degli altri soggetti comunque interessati.

<sup>13</sup> La disciplina urbanistica non fa espresso riferimento alla responsabilità del progettista, la quale comunque si può imputare in applicazione di leggi specifiche, come ad esempio la legge n. 1086 del 1971 in tema di opere in cemento armato, normale e precompresso, ed a struttura metallica. Il progettista può essere chiamato a rispondere di concorso in abuso edilizio (con quanti di fatto hanno partecipato al fatto illecito) e, quindi, del relativo reato qualora abbia dispiegato una propria azione od omissione cosciente e volontaria, come nel caso in cui abbia progettato una costruzione avente caratteristiche non conformi allo strumento urbanistico adottato dal Comune.

titolo di abilitazione e che sono vietati a chi non sia autorizzato all'esercizio della professione specifica, commetterà allora il **reato di falso ideologico** il professionista che attesti falsamente nei certificati presentati per il rilascio della concessione edilizia la conformità degli interventi edilizi (*Cass. pen., sez. III, del 09.02.2006 n. 8303*).

Sarà invece esente da responsabilità il direttore dei lavori che ottemperi agli obblighi previsti dall'art. 29 del T.U. per l'edilizia, ovvero comunicando le violazioni accertate e rinunciando, in caso di totale difformità o variazione essenziale, all'incarico ricevuto (*Cass. pen., sez. III, del 20.12.2005 n. 4328*)<sup>14</sup>.

In merito ai criteri per migliorare le prestazioni energetiche degli edifici, il D.Lgs. 19.08.2005 n. 192 modificato dal D.Lgs. del 29.12.2006 n. 311, recante attuazione della direttiva 2002/91/CE, all'art. 15, comma 3, stabilisce che *“il direttore dei lavori che omette di presentare al Comune l'asseverazione di conformità delle opere e dell'attestato di qualificazione energetica, di cui all'art. 8, comma 2, contestualmente alla dichiarazione di fine lavori, è punito con la sanzione amministrativa pari al 50% della parcella calcolata secondo vigente tariffa professionale; l'autorità che applica la sanzione deve darne comunicazione all'ordine o al collegio professionale competente per i provvedimenti disciplinari conseguenti”*. Al comma 4, inoltre, si aggiunge *“Salvo che il fatto costituisca reato, il direttore dei lavori che presenta al Comune le asseverazioni di cui all'art. 8, comma 2, nella quale attesta falsamente la correttezza dell'attestato di qualificazione energetica o la conformità delle opere realizzate rispetto al progetto o alla relazione tecnica di cui all'art. 28, comma 1 della legge 09.01.1991 n. 10, è punito con la sanzione amministrativa di 5000,00 euro”* (comma così modificato e depenalizzato nel 2006, poiché precedentemente la norma prevedeva la reclusione fino a sei mesi o la multa fino a 500,00 euro).

La disciplina delle opere in conglomerato cementizio si completa, invece, con una serie di norme penali, introdotte con il D.Lgs. n. 1086/1971, confermate con lievi modifiche dal T.U. per l'edilizia del 2001.

Per quanto riguarda la responsabilità penale del direttore dei lavori l'art. 73 del T.U. delinea una fattispecie incriminatrice propria per la quale egli viene punito con l'ammenda da 41,00 a 206,00 euro ove contravvenga all'obbligo della regolare tenuta dei documenti di cantiere prevista dall'art. 66 T.U., ovvero ometta o ritardi la presentazione all'Ufficio del Genio Civile della relazione illustrativa prevista dall'art 65, comma 6, T.U. Il direttore non risponde del reato, invece, nel caso di

---

<sup>14</sup> In caso di abuso edilizio, non ha natura di ordinanza di demolizione, bensì di mera diffida a demolire, l'atto rivolto ai privati proprietari dell'opera abusiva e al direttore dei lavori, affinché provvedano essi stessi all'eliminazione dell'abusivismo, con riserva, in caso di inadempimento, di impartire, con successivo provvedimento, l'ordine di demolizione. In tal caso non è dovuto alcun avviso di avvio del procedimento relativo alla diffida a demolire, potendo gli interessati far valere le proprie ragioni prima dell'emissione della vera e propria ordinanza di demolizione (*T.A.R. Valle D'Aosta, n. 84 del 18.09.2002*)

violazioni dell'art. 4 legge n. 1086/1971, poiché gli obblighi della denuncia di inizio lavori restano in capo al costruttore (*Cass. pen., sez. III, del 11.12.2002 n. 5138*).

La disciplina si completa con l'art. 76 T.U. che impone al cancelliere del Tribunale di comunicare la sentenza emessa, sia essa di condanna o di assoluzione entro 15 giorni da quello in cui è divenuta irrevocabile, al comune o alla regione interessata, per gli eventuali incumbenti e verifiche di ordine edilizio. Ove l'imputato rivesta la qualifica di direttore dei lavori e come tale risulti iscritto all'ordine professionale, la sentenza dovrà essere comunicata altresì al consiglio provinciale dell'ordine di appartenenza.

*Avv. Pierfrancesco Zen*